

**COMUNE DI MELLE**

**PIANO TRIENNALE PER  
LA PREVENZIONE DELLA  
CORRUZIONE E PER LA  
TRASPARENZA – 2017-2019**

La legge 190/2012 ha comportato ripercussioni normative importanti, ivi compresa la modifica del codice penale; l'articolo 318 è stato ridenominato "corruzione per l'esercizio della funzione"; sono state introdotte nuove fattispecie (fra le quali, il c.d. traffico di influenze).

Va considerato peraltro che la legge n. 190/2012 non va letta come mera modifica al codice penale, né come riferimento alla fattispecie solo "penalistica" della corruzione.

In realtà, la legge ha lo scopo di introdurre misure di "prevenzione", oltre che di contrasto.

E, ovviamente, le misure di prevenzione, non riguardano (o non riguardano solo) il codice penale, bensì sono riferite al concetto fondamentale che in realtà esprime la legge: un sistema strutturato per la prevenzione

La corruzione va considerata nella sua totale dimensione: come indica la stessa denominazione, corruzione significa disfacimento, significa una dimensione etica decaduta, significa tutto ciò che viene posto in essere sviando l'interesse pubblico dell'attività svolta dalle Amministrazioni.

La corruzione non è soltanto la notizia della tangenti milionarie ricevute da manager, ma è anche il semplice "passar davanti" a qualcuno per un'analisi medica, per una pratica; la micro corruzione è molto più insidiosa, perché comprende situazioni spesso considerate di "uso corrente", ma che possono avere ripercussioni altrettanto pericolose e terribili.

Esempio pratico: la morte di un bambino determinata da analisi mediche posticipate rispetto a quelle di qualcun altro, in situazione di minor bisogno, ma con "influenza" maggiore.

Il *Piano triennale di prevenzione della corruzione*, definibile sinteticamente con l'acronimo P.T.P.C., è stato previsto dalla legge n. 190/2012, dispiegando effetti prescrittivi per le pubbliche amministrazioni e, in particolare, per gli Enti locali.

La redazione del *piano* a livello di Ente si ispira alla struttura del *Piano Nazionale Anticorruzione* approvato dall'*Autorità Nazionale Anticorruzione* in data 11 settembre 2013.

La finalità principale del P.T.P.C. consiste nel realizzare le attività di *analisi* e *valutazione* dei rischi specifici di corruzione a livello di Ente, individuando le misure organizzative finalizzate a prevenirli.

Con una determinazione del 28 ottobre 2015, l'Autorità nazionale anticorruzione, ha reso noto l'aggiornamento 2015 al primo Piano nazionale anticorruzione, varato nel 2013 e ha annunciato che, "nel corso del 2016, dopo l'entrata in vigore della nuova disciplina del processo di approvazione del PNA prevista dalla citata l. 124/2015, sarà necessario adottare un nuovo PNA".

Tale aggiornamento è stato attuato con l'approvazione, il 3 agosto 2016, del PNA nuovo (il primo elaborato ed approvato dall'ANAC).

Il documento viene alla luce dopo un primo periodo di sperimentazione delle "politiche di prevenzione" che hanno visto una produzione consistente di linee guida, orientamenti, determinazioni e pronunce giurisprudenziali, in diversi ambiti "sensibili": il whistleblowing (la tutela del dipendente che segnala gli illeciti); gli affidamenti nel Terzo settore (servizi sociali e alla persona); gli obblighi delle società partecipate (sia in tema di trasparenza che di prevenzione della corruzione); il regime degli appalti pubblici, ecc.

Fra l'altro, la determinazione dedica ampio spazio alle criticità riscontrate nei piani delle amministrazioni pubbliche. Si riconosce che i problemi di predisposizione dei piani possono essere derivati anche dalla rigidità dei modelli proposti nel PNA che hanno preteso di definire come "obbligatorie" metodi e classificazioni che, inevitabilmente non potevano interpretare tutto il complesso mondo delle pubbliche amministrazioni e hanno aggiunto un ulteriore elemento di rigidità in un ambito che, trattando il tema della prevenzione della corruzione, inevitabilmente ha preferito "adempiere comunque", piuttosto che analizzare, condividere e produrre. L'autorità afferma che **"il PTPC non è il complesso di misure che il PNA impone, ma il complesso delle misure che autonomamente ogni amministrazione o ente adotta, in rapporto non solo alle condizioni oggettive della propria organizzazione, ma anche dei progetti o programmi elaborati per il raggiungimento di altre finalità (maggiore efficienza complessiva, risparmio di risorse pubbliche, riqualificazione del personale, incremento delle capacità tecniche e conoscitive)."**

Il tema della prevenzione della corruzione incidendo sui "comportamenti", piuttosto che sugli adempimenti, deve essere affrontato proprio attraverso la "condivisione culturale e ideologica"

L'Autorità precisa inoltre che occorre attribuire alle aree di rischio un ruolo strategico, all'interno di ogni amministrazione, tanto da prescrivere che le precedenti "aree obbligatorie" siano denominate "aree generali" e che a queste siano aggiunte le "aree specifiche", in relazione alla tipologia dell'amministrazione.

Le aree generali, inoltre, vengono incrementate con l'aggiunta dei seguenti ambiti:

- – **gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;**
- – **controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;**
- – **incarichi e nomine;**
- – **affari legali e contenzioso.**

Ciascuna amministrazione, quindi, con riferimento alle "attività a rischio" richiamate nel comma 16 della legge 190/2012, deve avviare, al proprio interno, la definizione delle aree e dei processi in esse contenuti, avendo cura affinché ciò sia l'esito di un processo più ampio (che in casi eccezionali può anche concludersi in due anni) che veda il coinvolgimento di tutte le strutture e di tutti i livelli dell'ente, benché in modo diverso.

Il presente aggiornamento costituisce, dunque, un tentativo di conformazione ulteriore alle prescrizioni della determina dell'Autorità che sicuramente coglie nel segno in ordine alla necessità di adeguata "personalizzazione" dei piani.

### **1.1. Assetto strutturale del Piano**

La struttura del piano si articola, sostanzialmente, in tre diverse parti: a) *obiettivi strategici*; b) *misure di prevenzione a livello di Ente*; c) *comunicazione ed elaborazione dei dati*.

### **1.3 Soggetti obbligati all'osservanza del Piano**

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione dispiega effetti giuridici anche nei confronti delle Società partecipate dal Comune, per le parti ad essa applicabili.

## **2 PRINCIPI DI PREVENZIONE RELATIVI AL PERIODO 2017-2019**

### **2.1 Concetto di corruzione**

Come già sopra evidenziato, il concetto di corruzione contemplato dalla L. n. 190/2012 è decisamente più *esteso* del concetto di corruzione previsto dal codice penale.

Alla luce del nuovo assetto normativo, la fattispecie normativa della corruzione abbraccia anche <<le varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati>> e, ancora, <<le situazioni in cui – a prescindere dalla rilevanza penale – venga in evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite, ovvero l'inquinamento dell'azione amministrativa ab externo, sia che tale azione abbia successo, sia nel caso in cui rimanga a livello di tentativo>>.

### **2.2 Analisi generale di contesto e strumenti di prevenzione**

Secondo i dati in possesso della Corte dei conti, <<la corruzione sistemica, oltre al prestigio, all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione, pregiudica, da un lato, la legittimazione stessa delle pubbliche amministrazioni, e, dall'altro l'economia della Nazione>>.

Da quanto detto, emerge la necessità di una risposta *preventiva* rispetto ai fenomeni corruttivi, anche al fine di arginare il costante incremento della cosiddetta <<corruzione percepita>>, rispetto a quella *reale*.

Da questo punto di vista, la L. n. 190/2012 offre un adeguato *strumentario* per la gestione della prevenzione: a) adempimenti di trasparenza; b) codici di comportamento; c) rotazione del personale; d) obbligo di astensione in caso di conflitto di interesse; e) disciplina specifica in materia di svolgimento di incarichi d'ufficio – attività ed incarichi extra-istituzionali; f) disciplina specifica in materia di conferimento di incarichi dirigenziali in caso di particolari attività o incarichi precedenti; g) incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali; h)

disciplina specifica in materia di formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione; i) disciplina specifica in materia di attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro; j) disciplina specifica in materia di tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito; k) formazione in materia di etica, integrità ed altre tematiche attinenti alla prevenzione della corruzione. Tutti gli aspetti sono affrontati all'interno del presente Piano.

### 2.3 *Obiettivi principali in chiave preventiva*

Sinteticamente, gli obiettivi essenziali che è necessario conseguire in fase di prevenzione dei fenomeni corruttivi a livello di Ente, così come stabiliti dal Piano Nazionale Anticorruzione, sono i seguenti: a) *ridurre le opportunità che si manifestino casi di corruzione*; b) *aumentare la capacità di scoprire casi di corruzione*; c) *creare un contesto sfavorevole alla corruzione*.

Va infatti considerato che i fenomeni corruttivi vengono determinati sia da un contesto "favorevole" (controlli assenti o inadeguati, contesto socio-lavorativo eticamente negativo "così fan tutti"), sia da aspetti motivazionali (autogiustificazione, difficoltà economiche transitorie).

In chiave di prevenzione del fenomeno corruttivo si colloca anche il *sistema dei controlli interni*, oggetto di specifica disciplina regolamentare e, nell'ambito di esso, i *controlli successivi di regolarità amministrativa*, realizzati per mezzo di apposite tecniche di campionamento degli atti/provvedimenti amministrativi adottati dall'Ente. Nella fattispecie, per espressa previsione regolamentare di rinvio, il Segretario Generale <<con atto organizzativo definisce le tecniche di campionamento secondo principi generali di revisione aziendale>>.

Tuttavia si sbaglia a pensare che con i controlli si risolva tutto. In primo luogo, il controllo, per essere efficace, deve essere il più possibile concomitante; in secondo luogo, deve essere un controllo "autorevole", non solo autoritario: un controllo che lungi dall'essere "ispettivo", costituisca la semina per buone prassi e per lo stare lontano da comportamenti e situazioni potenzialmente "a rischio".

### 2.4 - *Contesto esterno*

L'analisi del contesto esterno si pone l'obiettivo di evidenziare come le caratteristiche dell'ambiente nel quale l'ente opera, con riferimento, ad esempio, a variabili culturali, criminologiche, sociali ed economiche del territorio possano favorire il verificarsi di fenomeni corruttivi al proprio interno. A tal fine, sono da considerare sia i fattori legati al territorio di riferimento dell'ente, sia le relazioni e le possibili influenze esistenti con i portatori e i rappresentanti di interessi esterni.

Sulla base degli elementi e dei dati contenute dalle relazioni periodiche sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica, presentate al Parlamento dal Ministero dell'Interno e pubblicate sul sito della Camera dei Deputati (Ordine e sicurezza pubblica, relativi, anche, in generale, ai dati della regione Piemonte ed, in particolare alla provincia di Cuneo, è possibile ritenere che il contesto esterno all'attività del comune, non sia

interessato da particolari fenomeni di corruzione; dalle analisi citate, emergono per lo più reati di tipo predatorio (furti, rapine, danneggiamenti, truffe, frodi informatiche). Va, comunque, mantenuto alto il livello di attenzione, monitoraggio e verifica, sui singoli procedimenti amministrativi aventi particolare rilevanza economica, soprattutto in relazione alla gravità della crisi economica che, da molti anni, interessa il tessuto economico e produttivo e che ha portato alla chiusura di numerose aziende o a significative situazioni di indebitamento delle restanti.

Il tessuto sociale, considerato nel suo insieme, entro cui opera l'azione dell'Amministrazione è sicuramente sano e a memoria storica non ha fatto registrare criticità riconducibili alle ipotesi criminose in argomento.

In questo ambito, rivolgendo in dettaglio l'attenzione agli aspetti socio/economici, quali componenti più vulnerabili per quanto qui interessa, la percezione è di remota minaccia dall'esterno.

### 2.5 - Contesto interno

Per l'analisi del contesto interno si ha riguardo agli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione operativa che influenzano la sensibilità della struttura ai rischi di corruzione. In particolare essa è utile a evidenziare, da un lato, il sistema delle responsabilità e, dall'altro, il livello di complessità dell'ente.

Per ciò che concerne le informazioni su:

- gli organi di indirizzo politico;
- la struttura organizzativa e i relativi ruoli e responsabilità;
- le politiche, gli obiettivi e le strategie;
- le risorse, conoscenze e sistemi tecnologici;
- qualità e quantità del personale;
- cultura organizzativa, con particolare riferimento alla cultura dell'etica;
- sistemi e flussi informativi, processi decisionali;
- relazioni interne ed esterne,

si rimanda alle informazioni e notizie contenute nel Piano delle *Performance (PIANO OBIETTIVI)* e al Documento Unico di Programmazione (DUP).

A completamento dell'analisi del contesto interno, di seguito si riporta l'unità Tabella, riferita alla situazione degli ultimi **cinque anni**, rapportata sia alla componente degli organi politici che alle strutture burocratiche dell'ente, riguardanti i reati contro la Pubblica Amministrazione (Libro Secondo, Titolo II, Capo I del codice penale), nonché reati di falso e truffa nonché altre fattispecie (informazioni fornite dagli uffici comunali):

Ambito penale:

1. Sentenze passate in giudicato a carico di dipendenti comunali 0
2. Sentenze passate in giudicato a carico di amministratori 0
3. Procedimenti giudiziari in corso a carico di dipendenti comunali 0
4. Procedimenti giudiziari in corso a carico di amministratori 0
5. Decreti di citazione in giudizio a carico di dipendenti comunali 0
6. Decreti di citazione in giudizio a carico di amministratori 0
7. Procedimenti disciplinari conclusi a carico di dipendenti comunali 0

Altri ambiti (Corte dei Conti, Tar):

1. Procedimenti conclusi per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di dipendenti comunali 0
2. Procedimenti conclusi per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di amministratori 0
3. Procedimenti aperti per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di dipendenti comunali 0
4. Procedimenti aperti per responsabilità amministrativa/contabile (Corte dei conti) a carico di amministratori 0
5. Ricorsi amministrativi in tema di affidamento di contratti pubblici 0
6. Segnalazioni di illeciti pervenute anche nella forma del *whistleblowing* 0

Altre tipologie (controlli interni, Revisore, ecc.):

1. Rilievi non recepiti da parte degli organi del Controllo interno 0
2. Rilievi non recepiti da parte dell'organo di revisione 0
3. Rilievi, ancorché recepiti, della Corte dei conti Piemonte 0

L'azione fin qui posta in essere costantemente quale filo conduttore delle attività istituzionali, si collega ai contenuti del piano e delle norme in argomento, per il conseguimento di un adeguato riscontro da parte dell'intero apparato organizzativo; le misure previste tendono a rimarcare l'esigenza della collaborazione, della partecipazione e della responsabilizzazione e in tal senso, in particolare, sono rivolti:

- i contenuti delle schede del Piano comunale che costituiscono, allo stesso tempo, misure specifiche, in quanto richiedono una attenta verifica e un costante controllo, nonché strumento di monitoraggio periodico anche in funzione delle esigenze di trasparenza stante l'obbligo di pubblicazione sul sito;
  - i controlli previsti ai sensi del D.L. 174/2012 la cui sola istituzionalizzazione rappresenta già una importante misura;
  - i contenuti di alcune direttive;
  - l'informazione costante resa con ogni utile mezzo;
- la formazione che oltre alle teoriche specificità tecniche consente di affrontare e valutare aspetti precipui del contesto con taglio pratico di importante utilità anche per evitare il rischio di errori.

Va poi considerato che per quanto riguarda gli appalti, l'ente aderisce a centrale di committenza sovracomunale (Unione Valle Varaita), aspetto questo che comporta, per lo meno per gli affidamenti sopra i 40.000 euro, una condivisione e articolazione del percorso di affidamento con altri soggetti; per quanto riguarda il SUAP, il servizio è intercomunale (Unione montana Valle Varaita); per quanto riguarda la gestione dei rifiuti, il servizio è svolto tramite CONSORZIO C.S.E.A., consorzio di funzioni di cui a

legge regionale, e per quanto riguarda i servizi socio assistenziali il servizio è svolto tramite CONSORZIO MONVISO SOLIDALE, consorzio di funzioni di cui a legge regionale. Non vi sono quindi interrelazioni dirette di questo ente in quanto tale nella gestione del ciclo dei rifiuti, fatta eccezione per l'intervento del Sindaco o suo delegato nell'assemblea dei Sindaci; l'incarico del segretario comunale quale segretario consortile del Consorzio C.S.E.A. avviene secondo autorizzazione del Comune capoconvenzione, e tale incarico riguarda l'ambito amministrativo contabile ed è di tipo extra lavorativo rispetto alle attività del Comune; il segretario non svolge presso il Comune attività gestionali attinenti all'ambito di svolgimento dei servizi di nettezza urbana o loro ambiti contabili.

### 3 IL PERCORSO DI PREVENZIONE NEL COMUNE

La strategia di prevenzione all'interno del Comune deve realizzarsi conformemente alle prescrizioni contenute nella L. n. 190/2012, ed alle direttive contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione.

#### 3.1 Misure obbligatorie e facoltative

La prevenzione della corruzione deve avvenire attraverso *misure obbligatorie* previste per legge e attraverso eventuali *misure facoltative*, la cui attivazione potrebbe rendersi opportuna in considerazione della particolare situazione di contesto che sarà monitorata in *progress*. In particolare, quanto alle individuazioni di eventuali *nuove* aree a rischio di corruzione, previa verifica e valutazione delle *mappature* dirigenziali, l'Ente provvede a rimodulare il *Piano triennale di prevenzione della corruzione*, attraverso l'introduzione di eventuali ulteriori misure di prevenzione, tenendo conto degli aggiornamenti da parte dell'ANAC.

Nel corso del nuovo triennio, è possibile prevedere l'inserimento delle seguenti misure ulteriori di prevenzione che dovranno integrarsi con quelle obbligatorie:

- a) "dissemination" di buone prassi, nell'ambito del controllo interno, che dovrà essere caratterizzato non valenza ispettiva, bensì dal confronto il più possibile concomitante con i vari settori che predispongono le determinate a contrattare, in modo da rendere evidenti buone prassi, e ridurre i fattori di criticità (es.: lavorare bene sulle motivazioni degli atti; valutare in modo ponderato il ricorso alle diverse tipologie di contrattazione con le imprese);
- b) svolgimento di incontri e riunioni periodiche tra responsabili e amministratori, con riferimento a settori diversi, per finalità di aggiornamento sull'attività dell'amministrazione, circolazione delle informazioni e confronto sulle soluzioni gestionali.

E ancora:

- c) Rigoroso rispetto ordine cronologico di protocollo dell'istanza, salvo comprovate eccezioni;



- d) Predeterminazione dei criteri di assegnazione delle pratiche ai collaboratori;
- e) Redazione degli atti in modo chiaro e comprensibile, con linguaggio semplice;
- f) Rispetto del divieto di aggravio del procedimento, specialmente nei rapporti con l'utenza; l'utente deve essere considerato per quello che è, un cittadino che deve avere nella pubblica amministrazione un punto di riferimento, non un ostacolo o un aggravio, ovviamente nel reciproco rispetto e nella buona fede; ogni volta che il cittadino viene costretto a ritornare presso il Comune per la medesima pratica, significa che sussistono criticità; a questo fine, è utile che in occasione di ogni contatto con il cittadino, si verifichi se vi siano altre pratiche aperte o imminenti per il medesimo soggetto, presso altri servizi/uffici, allo scopo di assicurare efficacia ed efficienza e minor aggravio per il cittadino stesso;
- g) Dare corso al divieto di frazionamento o di aumento dell'importo degli affidamenti;
- h) Ricognizione affidamenti in coerenza con il sistema CONSIP/MEPA;
- i) Verifica congruità degli importi per locazioni, affitti, compravendite, secondo criteri condivisi con l'intervento di più soggetti all'interno dell'ente;
- j) Motivazione ben esplicitata circa il ricorso a proroghe/rinnovi/nuovi affidamenti allo stesso soggetto.

### 3.1.1 Il Piano di Prevenzione a livello di Ente –

Le società partecipate adottano il proprio *Piano* ai sensi del D. Lgs. n. 231/2001 tenuto conto delle indicazioni ANAC emerse nel corso del 2015. Il Comune non dispone di partecipazioni societarie al momento.

#### **Percorso di adozione del P.T.P.C.**

Il Piano viene adottato attraverso il coinvolgimento dei soggetti interessati interni ed esterni all'Amministrazione.

E' stato pubblicato avviso per la partecipazione da parte di tutti gli stakeholders potenzialmente interessati.

Prima dell'approvazione definitiva del *piano* si è tenuto conto delle osservazioni pervenute, anche in via informale.

La Giunta comunale è l'organo di indirizzo politico competente all'approvazione del PTPC e dei suoi aggiornamenti, in virtù delle disposizioni recate dall'art. 48 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

La bozza di PTPC è stata presentata dal RPC alla Giunta comunale.

Nel corso dell'incontro, oltre all'illustrazione effettuata dal RPC, sono state presentate osservazioni e richieste di integrazioni che hanno trovato poi definitiva sistemazione nel presente documento.

E' stato inoltre attuato il coinvolgimento del Consiglio comunale mediante informative a cura del segretario.

Il RPC (responsabile prevenzione corruzione) è stato individuato nella figura del Segretario comunale, il quale provvede ai compiti assegnati dalle vigenti disposizioni, tra cui l'attività di coordinamento nella formazione del piano di anticorruzione, avvalendosi del personale e delle risorse finanziarie e strumentali assegnate ai vari settori organizzativi.

Per l'adempimento delle proprie funzioni il RPC è in un'ottica di partecipazione e condivisione nonché di valore formativo e di orientamento al miglioramento della qualità dell'azione amministrativa, si avvarrà dei responsabili dei vari settori, nonché del Responsabile per la trasparenza.

L'ANAC, nelle linee guida in consultazione sull'attuazione della trasparenza alla luce del d. lgs. N. 97/2016, evidenzia che "la disposizione sull'unificazione in capo ad un unico soggetto delle due responsabilità (anticorruzione e trasparenza, ndr), è opportuno sia coordinata con quanto previsto nel d. lgs. 33/2013 laddove sembra ancora permanere la possibilità di affidare a un soggetto distinto il ruolo di responsabile della trasparenza (v. art. 43 d. lgs. 33/2013). Ad avviso dell'Autorità, considerata la nuova indicazione legislativa sulla concentrazione delle due responsabilità, la possibilità di mantenere distinte le figure di RPC e di RT va intesa in senso restrittivo: è possibile, cioè, laddove esistano obiettive difficoltà organizzative tali da giustificare la distinta attribuzione dei ruoli. Ciò si può verificare, ad esempio, in organizzazioni particolarmente complesse ed estese sul territorio e al solo fine di facilitare l'applicazione effettiva e sostanziale della disciplina sull'anticorruzione e trasparenza".

Sul punto, si evidenzia che il segretario comunale risulta ora convenzionato complessivamente con altri tre comuni, dei quali uno con popolazione superiore a 10.000 abitanti, e un altro con popolazione superiore a 3.000 abitanti; la disponibilità di effettivo tempo per lo svolgimento dell'attività a favore di questo comune è ridottissima.

Nell'ottica della effettività dell'applicazione della disciplina, si dovrebbero mantenere distinti tali ruoli, almeno al momento, ma ciò non risulta possibile, stante ancora la mancata operatività dell'Unione montana Valle Varaita (cui il Comune appartiene) di iniziative circa non solo l'anticorruzione, ma anche la gestione associata di servizi amministrativi e contabili, i cui adempimenti stanno paralizzando questi piccolissimi Comuni.

Peraltro, al fine di garantire che "il responsabile del piano svolga il suo delicato compito in modo imparziale, al riparo da possibili ritorsioni", le funzioni gestionali ad egli conferite vengono e saranno ridotte al minimo possibile, onde evitare commistioni

di controllo/gestione. Al momento comunque al segretario si mantengono conferite le funzioni in materia di nucleo di valutazione e ufficio per i procedimenti disciplinari.

• **Il contesto. Il rischio – Catalogo dei processi delle aree a rischio – Catalogo dei rischi per ogni processo**

Occorre intanto definire il previo contesto nel quale opera il Comune in questione.

Sul punto, si osserva quanto segue:

Comune con circa 290 abitanti, caratterizzato dal trovarsi in montagna.

Dotazione organica di tre dipendenti di ruolo (due impiegati, un operaio-autista); segretario a scavalco nell'ambito dell'iniziativa "ufficio unico associato" con il Comune di Valmala.

Funzioni gestionali attribuite in parte a componenti dell'organo esecutivo e in parte (area amministrativa e finanziaria-tributi) a dipendente dell'ente.

Ente in attesa dell'attivazione delle funzioni da parte dell'Unione montana; ente al limite del collasso organizzativo e amministrativo, in quanto gli adempimenti amministrativi, tecnici e contabili non sono più sostenibili dal personale, che si sta prodigando per tutto quanto può, ben oltre gli obblighi contrattuali.

Il responsabile per la trasparenza e per l'anticorruzione è stato individuato nel segretario.

Si indicano le aree di rischio comuni e obbligatorie, con l'abbinamento ai corrispondenti Settori amministrativi e tecnici dell'Ente, e la contestuale illustrazione delle *misure* di prevenzione. Preliminarmente, vengono individuati un catalogo dei *processi delle aree a rischio* e un *catalogo dei rischi* per ogni processo. Quanto segue tiene conto dell'aggiornamento a cura ANAC dell'ottobre 2015.

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale, possono elencarsi:

- a) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- b) mancanza di trasparenza;

- c) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- d) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- e) scarsa responsabilizzazione interna;
- f) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- g) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- h) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

L'ANAC con la determinazione n. 12/2015 ha previsto che il piano triennale di prevenzione dia atto dell'effettivo svolgimento della mappatura dei processi.

E' peraltro materialmente impossibile provvedere alla completa mappatura di tutti i processi dell'ente in un lasso di tempo di questo genere.

L'Autorità peraltro prevede che "in condizioni di particolare difficoltà organizzativa, adeguatamente motivata, la mappatura dei processi può essere realizzata al massimo entro il 2017".

In ogni caso nel presente piano vi è la mappatura dei macro processi, quale mappatura iniziale.

Il motivo di detta impossibilità è da ricondursi alla ridotta struttura organizzativa apicale dell'ente.

CATALOGO DEI PROCESSI	
AREE DI RISCHIO	PROCESSI
<b>Area: acquisizione e progressione del personale</b>	Reclutamento
	Progressioni di carriera
	Conferimento di incarichi di collaborazione
<b>Area: affidamento di lavori, servizi e forniture</b>	Definizione dell'oggetto dell'affidamento
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento
	Requisiti di qualificazione
	Requisiti di aggiudicazione
	Valutazione delle offerte
	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte
	Procedure negoziate
	Affidamenti diretti
	Revoca del bando
	Redazione del cronoprogramma
	Varianti in corso di esecuzione del contratto

	Subappalto
	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto
<b>Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)
	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)
	Provvedimenti di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni)
<b>Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati

CATALOGO DEI RISCHI PER OGNI PROCESSO		
AREE DI RISCHIO	PROCESSI	RISCHI
<b>Acquisizione e progressione del personale</b>	Reclutamento	Previsione di requisiti di accesso " <i>personalizzati</i> " ed insufficienza di meccanismi oggettivi e trasparenti idonei a verificare il possesso dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alla posizione da ricoprire allo scopo di reclutare candidati particolari.
		Abuso nei processi di stabilizzazione finalizzato al reclutamento di candidati particolari.
		Irregolare composizione della commissione di concorso finalizzata al reclutamento di candidati particolari.

		Inosservanza delle regole procedurali a garanzia della trasparenza e dell'imparzialità della selezione, quali, a titolo esemplificativo, la coerenza della regola dell'anonimato nel caso di prova scritta e la predeterminazione dei criteri di valutazione delle prove allo scopo di reclutare candidati particolari.
	Progressioni di carriera	Progressioni economiche o di carriera accordate illegittimamente allo scopo di agevolare dipendenti/candidati particolari.
	Conferimento di incarichi di collaborazione	Motivazione generica e tautologica circa la sussistenza dei presupposti di legge per il conferimento di incarichi professionali allo scopo di agevolare soggetti particolari.
<b>Affidamento di lavori, servizi e forniture</b>	Definizione dell'oggetto dell'affidamento	Restrizione del mercato nella definizione delle specifiche tecniche, attraverso l'indicazione nel disciplinare di prodotti che favoriscano una determinata impresa.
	Individuazione dello strumento/istituto per l'affidamento	Elusione delle regole di affidamento degli appalti, mediante l'improprio utilizzo del modello procedurale dell'affidamento delle concessioni al fine di agevolare un particolare soggetto.
	Requisiti di qualificazione	Definizione dei requisiti di accesso alla gara e, in particolare, dei requisiti tecnico-economici dei concorrenti al fine di favorire un'impresa (es.: clausole dei bandi che stabiliscono requisiti di qualificazione).
	Requisiti di aggiudicazione	Uso distorto del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, finalizzato a favorire un'impresa.
	Valutazione delle offerte	Mancato rispetto dei criteri indicati nel disciplinare di gara cui la commissione giudicatrice deve attenersi per decidere i punteggi da assegnare all'offerta, con particolare riferimento alla valutazione degli elaborati progettuali.

	Verifica dell'eventuale anomalia delle offerte	Mancato rispetto dei criteri di individuazione e di verifica delle offerte anormalmente basse, anche sotto il profilo procedurale.
	Procedure negoziate	Utilizzo della procedura negoziata al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa.
	Affidamenti diretti	Abuso dell'affidamento diretto al di fuori dei casi previsti dalla legge al fine di favorire un'impresa.
	Revoca del bando	Abuso del provvedimento di revoca del bando al fine di bloccare una gara il cui risultato si sia rivelato diverso da quello atteso o di concedere un indennizzo all'aggiudicatario.
	Redazione del cronoprogramma	Mancanza di sufficiente precisione nella pianificazione delle tempistiche di esecuzione dei lavori, che consenta all'impresa di non essere eccessivamente vincolata ad un'organizzazione precisa dell'avanzamento dell'opera, creando in tal modo i presupposti per la richiesta di eventuali extraguadagni da parte dello stesso esecutore.
		Pressioni dell'appaltatore sulla direzione dei lavori, affinché possa essere rimodulato il cronoprogramma in funzione dell'andamento reale della realizzazione dell'opera.
	Varianti in corso di esecuzione del contratto	Ammissione di varianti in corso di esecuzione del contratto per consentire all'appaltatore di recuperare lo sconto effettuato in sede di gara o di conseguire <i>extra</i> guadagni.
	Subappalto	Accordi collusivi tra le imprese partecipanti a una gara volti a manipolarne gli esiti, utilizzando il meccanismo del subappalto come modalità per distribuire i vantaggi dell'accordo a tutti i partecipanti allo stesso.

	Utilizzo di rimedi di risoluzione delle controversie alternativi a quelli giurisdizionali durante la fase di esecuzione del contratto	Condizionamenti nelle decisioni assunte all'esito delle procedure di accordo bonario, derivabili dalla presenza della parte privata all'interno della commissione.
<b>Provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari privi di effetto economico diretto ed immediato per il destinatario</b>	Provvedimenti di tipo autorizzatorio (incluse figure simili quali: abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, registrazioni, dispense, permessi a costruire)	Abuso nell'adozione di provvedimenti aventi ad oggetto condizioni di accesso a servizi pubblici al fine di agevolare particolari soggetti (es. inserimento in cima ad una lista di attesa).
		Abuso nel rilascio di autorizzazioni in ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo al fine di agevolare determinati soggetti (es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti per apertura di esercizi commerciali).
	Attività di controllo di dichiarazioni sostitutive in luogo di autorizzazioni (ad esempio in materia edilizia o commerciale)	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche.
		Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati.
Provvedimenti di tipo concessorio (incluse figure simili quali: deleghe, ammissioni)	Corresponsione di tangenti per ottenere omissioni di controllo e "corsie preferenziali" nella trattazione delle proprie pratiche.	
	Richiesta e/o accettazione impropria di regali, compensi o altre utilità in connessione con l'espletamento delle proprie funzioni o dei compiti affidati.	
	Ambiti in cui il pubblico ufficio ha funzioni esclusive o preminenti di controllo (ad es. controlli finalizzati all'accertamento del possesso di requisiti).	
<b>Area: provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei destinatari con effetto economico</b>	Concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari,	Riconoscimento indebito di indennità di disoccupazione a cittadini non in possesso dei requisiti di legge al fine di agevolare determinati soggetti.



<b>diretto ed immediato per il destinatario</b>	nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; attribuzione alloggi edilizia abitativa	Riconoscimento indebito dell'esenzione dal pagamento di somme dovute al fine di agevolare determinati soggetti.
		Uso di falsa documentazione per agevolare taluni soggetti nell'accesso a fondi comunitari.
		Rilascio di concessioni edilizie con pagamento di contributi inferiori al dovuto al fine di agevolare determinati soggetti.
		Attribuzione alloggi con modalità non trasparenti

I rischi sopra evidenziati sono stati descritti secondo una declaratoria generica; se intendiamo scendere a livelli di dettaglio per questo Comune, occorre rilevare quanto segue:

- **Acquisizione e progressione del personale:** il Comune non sta effettuando assunzioni di personale; è evidente dunque come il rischio venga di fatto annullato; per quanto concerne le progressioni, i criteri sono stati elaborati previa relazioni sindacali, e secondo modalità di condivisione tra i responsabili che consente l'applicazione di standard comuni;
- **Affidamento di lavori, servizi e forniture:** il Comune ha aderito a centrale di committenza intercomunale; i primi contatti stanno già consentendo, e lo consentiranno ancora di più in futuro, di elaborare comuni schemi regolamentari e di affidamento, standardizzando i processi e riducendo le possibilità di "zone grigie" di affidamenti non conformi; tuttavia si rileva un incremento della complessità procedimentale e il moltiplicarsi di atti, il che non è positivo e determina un aggravamento dei procedimenti;
- **Provvedimenti ampliativi:** il Comune ha aderito a sportello unico per le attività produttive intercomunale, il cui responsabile è dipendente di altro ente. Questo comporta la necessaria condivisione degli schemi operativi, e riduce pertanto la possibilità che "autonomamente" i funzionari comunali possano disporre per l'attribuzione dei provvedimenti.

Si aggiungono le seguenti aree di rischio, sulla base delle indicazioni ANAC dell'ottobre 2015:

Aree generali introdotte ex determina ANAC n. 12 del 28 ottobre 2015:

- – gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio;
- – controlli, verifiche, ispezioni e sanzioni;
- – incarichi e nomine;
- – affari legali e contenzioso.

CATALOGO DEI RISCHI PER OGNI PROCESSO		
AREE GENERALI DI NUOVA INTRODUZIONE	PROCESSI	RISCHI
Gestione delle entrate, delle spese, del patrimonio	Pagamenti da parte di terzi	I terzi pagatori sono essenzialmente utenti privati. Il rischio può consistere in diverso approccio nel sollecito e recupero delle somme. In realtà tale rischio viene annullato grazie ad attività di supervisione da parte del segretario e degli amministratori.
	Pagamenti a terzi	Ordine dei pagamenti in misura differenziata. In realtà il rischio viene annullato grazie a una gestione incrociata dei pagamenti (ovvero: massima trasparenza nella ricezione delle fatture e primo filtro di verifica anomalia)
	Gestione patrimonio immobiliare	Procedure di scelta del contraente non concorsuale: il Comune provvede all'esperienza di procedure d'evidenza pubblica per la gestione patrimoniale, limitando l'affidamento diretto, sulla base di giurisprudenza, relativamente alle partite di scarsa entità ovvero economicità, ovvero nell'ambito di previsioni regolamentari e di atti generali.
Controlli, verifiche, ispezioni, sanzioni	Programmazione verifiche su servizi e forniture	Verifiche non adeguatamente ponderate rispetto ai servizi e forniture: rischio sul quale si interviene assicurando una supervisione da parte dei componenti organo esecutivo
Incarichi e nomine	Nomine presso altri enti o soggetti	Assenza di rotazione: le nomine vengono disposte nei limiti normativi, e comunque con il confronto con il segretario dell'ente.

	Incarichi consulenza, collaborazione	Reiterazione incarichi in capo ai medesimi soggetti: rischio che si minimizza attraverso procedure comparative, purchè non vi ostino circostanze particolari che comportino la necessità specialistica, sempre motivata e circostanziata e resa pubblica
Affari legali e contenzioso	Recupero di somme, crediti	Diverse modalità gestionali sul recupero, a vantaggio dell'uno o altro debitore: rischio annullato dal fatto che il Comune provvede al recupero mediante confronto sull'iter, procedura e individuazione del soggetto, tra i responsabili interessati. Non vi è la possibilità che il singolo responsabile autonomamente possa disporre l'individuazione del soggetto deputato al recupero.

A livello generale, occorre inoltre considerare che presso l'ente i controlli "successivi" sono svolti con cadenza periodica, e con un esame puntuale rispetto a ceck list.

Si evidenzia poi che tutte le determinazioni vengono pubblicate all'albo pretorio, nell'ottica della massima trasparenza.

## L'analisi del rischio

In questa fase sono stimate le probabilità che il rischio si concretizzi (probabilità) e sono pesate le conseguenze che ciò produrrebbe (impatto).

Al termine, è calcolato il livello di rischio moltiplicando "probabilità" per "impatto".

l'Allegato 5 del PNA, suggerisce metodologia e criteri per stimare probabilità e impatto e, quindi, per valutare il livello di rischio.

L'ANAC ha sostenuto che gran parte delle amministrazioni ha applicato in modo "troppo meccanico" la metodologia presentata nell'allegato 5 del PNA.

Secondo l'ANAC "con riferimento alla misurazione e valutazione del livello di esposizione al rischio, si evidenzia che le indicazioni contenute nel PNA, come ivi precisato, non sono strettamente vincolanti potendo l'amministrazione scegliere criteri diversi purché adeguati al fine" (ANAC determinazione n. 12/2015).

Fermo restando quanto previsto nel PNA, è di sicura utilità considerare per l'analisi del rischio anche l'individuazione e la comprensione delle cause degli eventi rischiosi, cioè delle circostanze che favoriscono il verificarsi dell'evento.

Tali cause possono essere, per ogni rischio, molteplici e combinarsi tra loro.

Ad esempio, tenuto naturalmente conto che gli eventi si verificano in presenza di pressioni volte al condizionamento improprio della cura dell'interesse generale:

- i) mancanza di controlli: in fase di analisi andrà verificato se presso l'amministrazione siano già stati predisposti, ma soprattutto efficacemente attuati, strumenti di controllo relativi agli eventi rischiosi;
- j) mancanza di trasparenza;
- k) eccessiva regolamentazione, complessità e scarsa chiarezza della normativa di riferimento;
- l) esercizio prolungato ed esclusivo della responsabilità di un processo da parte di pochi o di un unico soggetto;
- m) scarsa responsabilizzazione interna;
- n) inadeguatezza o assenza di competenze del personale addetto ai processi;
- o) inadeguata diffusione della cultura della legalità;
- p) mancata attuazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione.

## Stima del valore della probabilità che il rischio si concretizzi

Secondo l'Allegato 5 del PNA del 2013, criteri e valori (o pesi, o punteggi) per stimare la "probabilità" che la corruzione si concretizzi sono i seguenti:

discrezionalità: più è elevata, maggiore è la probabilità di rischio (valori da 0 a 5);

rilevanza esterna: nessuna valore 2; se il risultato si rivolge a terzi valore 5;

complessità del processo: se il processo coinvolge più amministrazioni il valore aumenta (da 1 a 5);

valore economico: se il processo attribuisce vantaggi a soggetti terzi, la probabilità aumenta (valore da 1 a 5);

frazionabilità del processo: se il risultato finale può essere raggiunto anche attraverso una pluralità di operazioni di entità economica ridotta, la probabilità sale (valori da 1 a 5);

controlli: (valori da 1 a 5) la stima della probabilità tiene conto del sistema dei controlli vigente. Per controllo si intende qualunque strumento utilizzato che sia utile per ridurre la probabilità del rischio.

Quindi, sia il controllo preventivo che successivo di legittimità e il controllo di gestione, sia altri meccanismi di controllo utilizzati.

## Stima del valore dell'impatto

L'impatto si misura in termini di impatto economico, organizzativo, reputazionale e sull'immagine.

l'Allegato 5 del PNA, propone criteri e valori (punteggi o pesi) da utilizzare per stimare "l'impatto", quindi le conseguenze, di potenziali episodi di malaffare.

Impatto organizzativo: tanto maggiore è la percentuale di personale impiegato nel processo/attività esaminati, rispetto al personale complessivo dell'unità organizzativa, tanto maggiore sarà "l'impatto" (fino al 20% del personale=1; 100% del personale=5).

Impatto economico: se negli ultimi cinque anni sono intervenute sentenze di condanna della Corte dei Conti o sentenze di risarcimento per danni alla PA a carico di dipendenti, punti 5. In caso contrario, punti 1.

Impatto reputazionale: se negli ultimi cinque anni sono stati pubblicati su giornali (o sui media in genere) articoli aventi ad oggetto episodi di malaffare che hanno interessato la PA, fino ad un massimo di 5 punti per le pubblicazioni nazionali. Altrimenti punti 0.

Impatto sull'immagine: dipende dalla posizione gerarchica ricoperta dal soggetto esposto al rischio. Tanto più è elevata, tanto maggiore è l'indice (da 1 a 5 punti).

Attribuiti i punteggi per ognuna delle quattro voci di cui sopra, la media finale misura la "stima dell'impatto".

L'analisi del rischio si conclude moltiplicando tra loro valore della probabilità e valore dell'impatto per ottenere il valore complessivo, che esprime il livello di rischio del processo.

## La ponderazione del rischio

Dopo aver determinato il livello di rischio di ciascun processo o attività si procede alla "ponderazione".

In pratica la formulazione di una sorta di graduatoria dei rischi sulla base del parametro numerico "livello di rischio".

I singoli rischi ed i relativi processi sono inseriti in una "classifica del livello di rischio".

Le fasi di processo o i processi per i quali siano emersi i più elevati livelli di rischio identificano le aree di rischio, che rappresentano le attività più sensibili ai fini della prevenzione.

## Il trattamento

Il processo di "gestione del rischio" si conclude con il "trattamento".

Il trattamento consiste nel procedimento "per modificare il rischio". In concreto, individuare delle misure per neutralizzare o almeno ridurre il rischio di corruzione.

Il responsabile della prevenzione della corruzione deve stabilire le "priorità di trattamento" in base al livello di rischio, all'obbligatorietà della misura ed all'impatto organizzativo e finanziario della misura stessa.

Il PTPC può/deve contenere e prevedere l'implementazione anche di misure di carattere trasversale, come:

- a) la trasparenza, che come già precisato costituisce oggetto del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità quale "sezione" del PTPC; gli adempimenti per la trasparenza possono essere misure obbligatorie o ulteriori; le misure ulteriori di trasparenza sono indicate nel PTTI, come definito dalla delibera CIVIT 50/2013;

- b) l'informatizzazione dei processi che consente, per tutte le attività dell'amministrazione, la tracciabilità dello sviluppo del processo e riduce quindi il rischio di "blocchi" non controllabili con emersione delle responsabilità per ciascuna fase;
- c) l'accesso telematico a dati, documenti e procedimenti e il riutilizzo di dati, documenti e procedimenti che consente l'apertura dell'amministrazione verso l'esterno e, quindi, la diffusione del patrimonio pubblico e il controllo sull'attività da parte dell'utenza;
- d) il monitoraggio sul rispetto dei termini procedurali per far emergere eventuali omissioni o ritardi che possono essere sintomo di fenomeni corruttivi.

Le misure specifiche previste e disciplinate dal presente sono descritte nei paragrafi che precedono e che seguono.

## **MAPPATURA DEL RISCHIO**

Vedasi allegato.

### **A) AREA ACQUISIZIONE E PROGRESSIONE DEL PERSONALE.**

## **MISURE DI PREVENZIONE PER I CONCORSI PUBBLICI**

Tutte le operazioni concorsuali debbono essere gestite collegialmente, soprattutto per ciò che concerne la formulazione delle tracce relative alle prove scritte, e le domande da somministrare per le prove orali. Ai componenti della commissione ed al segretario verbalizzante si applica il principio della rotazione, ad eccezione del presidente.

**Pubblicità:** al concorso pubblico, a prescindere dal posto a cui si riferisca (posto a tempo indeterminato o determinato, a tempo pieno o parziale), deve essere data massima diffusione attraverso le forme di pubblicazione vigenti.

### **B) AREA AFFIDAMENTO DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE.**

## **MISURE DI PREVENZIONE PER LA GESTIONE DEGLI APPALTI DI LAVORI, SERVIZI E FORNITURE IN GENERALE**

La determinazione a contrarre, adeguatamente motivata, precede qualunque affidamento di lavori, servizi e forniture.

La pubblicazione degli atti di gara deve essere preceduta da specifica determinazione dirigenziale di approvazione degli atti medesimi

ATTENZIONE: già attiva la CUC, centrale unica di committenza, a livello di Valle. Il processo pertanto risulta disaggregato tra Comune e CUC e questo aumenta l'incrocio dei controlli.

#### MISURE DI PREVENZIONE PER LA GESTIONE DELLA PROCEDURA APERTA (BANDI DI GARA)

**Elaborazione dei bandi.** Ripercorrendo il normale andamento della procedura di gara, la stessa elaborazione dei bandi di gara può essere il frutto di patti corruttivi: individuare alcuni requisiti piuttosto che altri può aprire o chiudere la partecipazione alle gare a determinate imprese.

È il caso dei cd. *bandi-fotografia*, ovvero dei bandi "ritagliati" sulle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, con la previsione di requisiti talmente stringenti da definire *ex ante* la platea dei potenziali concorrenti. Dietro l'elaborazione di una *lex specialis* siffatta può ben celarsi un accordo occulto tra l'amministrazione appaltante e l'imprenditore interessato all'esecuzione della commessa pubblica, finalizzato alla relativa aggiudicazione per un importo fittiziamente elevato e non congruo rispetto a quello che si sarebbe raggiunto in condizioni di concorrenza. Indici sintomatici della presenza di bandi "pilotati" possono ravvisarsi nella previsione della loro scadenza in un periodo estivo o festivo, ovvero nella fissazione di termini eccessivamente ravvicinati, o di requisiti di dettaglio estremo (cfr. *Rapporto della commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione*).

Nei bandi di gara deve essere richiesto solo ciò che è strettamente necessario a garantire l'adeguata ed ottimale realizzazione della prestazione.

Sul punto si richiama l'attenzione alla Determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012 dell'AVCP.

#### MISURE DI PREVENZIONE PER L'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE IN ECONOMIA

Per la procedura negoziata, il legislatore non ha atteso alla tipizzazione di un procedimento amministrativo, finendo, così, per assumere caratteri analoghi alla trattativa intercorrente tra privati. Ed è proprio tra le pieghe delle scelte e della negoziazione affidate alla discrezionalità dell'amministrazione che il fenomeno corruttivo può introdursi (cfr. *Rapporto della commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione*).

L'appalto in economia deve essere sempre preceduto dalla determinazione a contrarre, nella quale devono essere ben precisate le motivazioni della scelta, che l'oggetto è ricompreso nell'elenco di quelli che si possono affidare in economia, e che il valore è ricompreso nella soglia di valore degli affidamenti in economia.

**Principio di rotazione:** secondo le specifiche dell'AVCP e giurisprudenza.

Nella determinazione a contrarre si deve dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione, così come innanzi declinato.

**Principio di rotazione:** secondo le specifiche dell'AVCP e giurisprudenza. Nella determinazione a contrarre, si deve dare atto che è stato rispettato il principio di rotazione, così come innanzi declinato.

C) AREA PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI PRIVI DI EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO

MISURE DI PREVENZIONE PER I PROCEDIMENTI AMMINISTRATIVI – PUBBLICAZIONE DEI TERMINI DEI PROCEDIMENTI E DEI DOCUMENTI CHE CORREDANO L’ISTANZA DI PARTE

- 1) Obbligo di definire i tempi dei procedimenti del settore di riferimento, nonché della loro pubblicazione sul sito dell’ente.
- 2) Obbligo di pubblicare, per quanto possibile, sul sito dell’ente, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza e dei termini entro cui il provvedimento sarà emanato. Si rammenta che l’art. 6, comma 2, lettera b), del D. L. n. 70/2011 dispone che allo scopo di rendere effettivamente trasparente l'azione amministrativa e di ridurre gli oneri informativi gravanti su cittadini e imprese, le pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, pubblicano sui propri siti istituzionali, per ciascun procedimento amministrativo ad istanza di parte rientrante nelle proprie competenze, l'elenco degli atti e documenti che l'istante ha l'onere di produrre a corredo dell'istanza.  
La norma sottolinea che in caso di mancato adempimento di quanto previsto, la pubblica amministrazione procedente non può respingere l'istanza adducendo la mancata produzione di un atto o documento, e deve invitare l'istante a regolarizzare la documentazione in un termine congruo. Il provvedimento di diniego non preceduto dall'invito di cui al periodo precedente, è nullo. Il mancato adempimento di quanto previsto dal numero 1 è altresì valutato ai fini della attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti responsabili.
- 3) Per i provvedimenti che si concludono con il silenzio assenso, il responsabile deve, in ogni caso, indicare nella tipologia del procedimento rispetto al quale si applica l’istituto in parola, i termini e l’applicazione dell’art. 20 della L. n. 241/1990, in modo tale che il privato abbia contezza del fatto che quel determinato procedimento non si conclude attraverso l’adozione di un provvedimento espresso, ma attraverso la *fictio iuris* del silenzio che equivale, giuridicamente, all’adozione dell’atto espresso.
- 4) Si rammenta che l’art. 2 della L. n. 241/1990 comma 9-bis, prevede che l’organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo, in caso di inerzia nell’adozione dei provvedimenti.



Sul sito internet istituzionale dell'amministrazione è pubblicata l'indicazione del soggetto a cui è attribuito il potere sostitutivo e a cui l'interessato può rivolgersi ai sensi e per gli effetti del comma 9-ter.

Il titolare del potere sostitutivo, in caso di ritardo, valuta se la condotta del soggetto inadempiente integra i presupposti per l'avvio del procedimento disciplinare, secondo le specifiche disposizioni ordinamentali. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento, o quello superiore di cui al comma 7 della L. n. 241/1990, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis della richiamata legge perché, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario.

Il Comune provvede all'attuazione della presente disposizione, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dell'Ente.

**D) AREA PROVVEDIMENTI AMPLIATIVI DELLA SFERA GIURIDICA DEI DESTINATARI CON EFFETTO ECONOMICO DIRETTO ED IMMEDIATO PER IL DESTINATARIO**

**MISURE DI PREVENZIONE PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI DI NATURA SOCIO - ECONOMICA**

Indipendentemente da quanto eventualmente diversamente disposto da provvedimenti comunali, ovvero dai regolamenti dell'ente, dalla entrata in vigore del presente piano, nessun contributo di natura socio economica può venire erogato in difetto della preventiva predeterminazione dei criteri oggettivi.

Facoltà di deroga, dettata dalla necessità di associare all'intervento economico un progetto individuale predisposto dal servizio sociale di base il quale deve, tuttavia, puntualmente indicare le motivazioni che portano ad associare al progetto una determinata somma di denaro e le ragioni che ne giustificano il correlativo importo economico in funzione del progetto.

**MISURE DI PREVENZIONE PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI ED AUSILI FINANZIARI A SOGGETTI SENZA SCOPO DI LUCRO**

Secondo regolamentazione dell'ente.

Si ipotizza quale ulteriore misura, la revisione dell'attuale regolamento per l'attribuzione di benefici economici, ormai datato.

Inoltre si dispone la pubblicazione dei benefici economici a termine di legge.

## MISURE DI PREVENZIONE IN TEMA DI AFFIDAMENTO A TERZI DI BENI DI PROPRIETA' COMUNALE

Il procedimento finalizzato all'affidamento a beneficio di terzi del godimento di beni<sup>1</sup> dell'ente, soggiace alla procedura di evidenza pubblica che deve porre a base della scelta del contraente, il maggior valore economico offerto in sede di aggiudicazione.

La procedura di affidamento pubblico, deve essere oggetto di adeguata diffusione attraverso il sito istituzionale dell'ente.

Sono consentiti gli affidamenti diretti in relazione alle ipotesi di norma ammesse dalla giurisprudenza ovvero regolamentazione dell'ente.

## MISURE DI PREVENZIONE PER GLI ATTI ABILITATIVI EDILIZI

In particolare, in tema di rilascio di atti abilitativi edilizi, ogni fase relativa alla gestione amministrativa è di competenza esclusiva del responsabile previa istruttoria nei riguardi del quale non può in alcun modo essere esercitata alcuna forma diretta od indiretta di pressione. Si richiama inoltre quanto contenuto nella specifica sezione, con riferimento al PNA 2016.

## MISURE DI PREVENZIONE PER LE PERIZIE DI VARIANTE DELLE OPERE PUBBLICHE

In particolare, un elevato rischio di corruzione si ritiene sussista con riferimento alle varianti, atteso che il funzionario corrotto o il responsabile dei lavori possono certificare la necessità di una variante senza che la stessa sia supportata da ragioni di fatto in concreto verificabili. Ed è la diretta proporzionalità tra aumento di spesa da parte dell'amministrazione e prezzo dello scambio occulto a rappresentare un indice del rischio (cfr. *Rapporto della commissione per lo studio e la elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione*).

Le varianti in corso d'opera, devono essere puntualmente motivate.

## MISURE DI PREVENZIONE NEGLI AMBITI DELINEATI DALLA DETERMINAZIONE ANAC DEL 28 OTTOBRE 2015:

le misure sono state delineate già sopra, nell'ambito della mappatura.

## AGGIORNAMENTI SPECIFICI RIFERITI AL PNA 2016

Il PNA 2016, in combinato disposto al decreto legislativo n. 97/2016, ha innovato in maniera significativa per quanto concerne la tematica dell'anticorruzione, stabilendo che le

---

<sup>1</sup> Si applica a concessioni di beni del demanio, del patrimonio indisponibile, ovvero ad atti negoziali di godimento di beni del patrimonio disponibile.

disposizioni relative alla trasparenza costituiscano una specifica sezione del piano anticorruzione.

Vi è inoltre l'obbligo di indicare obiettivi strategici al riguardo; non solo, ma il nuovo PNA (piano nazionale anticorruzione) ha fornito anche diverse indicazioni specifiche, per quanto concerne l'ente locale, in merito al "Governo del territorio".

In tale contesto, obiettivi strategici possono essere individuati come segue:

- misure volte a prevenire fatti lesivi per l'ente: controlli incrociati di "prima verifica" tra uffici e servizi, stante l'oggettiva impossibilità di rotazione del personale, e in aggiunta alle misure già in essere; segmentazione procedimentale per gli ambiti oggettivamente a maggior rischio; formazione "mirata" con riferimento anche alla normativa sanzionatoria relativa; sistemi di automatismo in ambiti particolari (es. nell'individuazione dei contribuenti da sottoporre ad accertamenti);
- misure volte a potenziare la conoscenza dei procedimenti: obbligo di informare il cittadino utente circa lo sviluppo dell'iter procedimentale e la presumibile durata; coinvolgimento dell'organo di indirizzo nell'aggiornamento del Piano anticorruzione e trasparenza;
- per quanto concerne l'ambito "Governo del territorio": adesione alle proposte di misura indicate nel nuovo PNA, che si riportano in allegato.

In stretto combinato con le misure contenute nelle schede del Piano comunale viene disposta, ferme le competenze della Giunta Comunale, la determinazione del Nucleo di Valutazione riguardante lo schema del Piano obiettivi contenente le incidenze e i pesi relativi all'anticorruzione.

\*\*\*\*\*

#### • **Formazione**

Il *Responsabile dell'Anticorruzione* promuove specifiche azioni formative a beneficio dei dirigenti, dei responsabili di posizione organizzativa, dei responsabili di alta professionalità, e dei responsabili di procedimento, in materia di "Anticorruzione".

Le attività formative devono riguardare sia i componenti degli organi politici, sia i funzionari e dipendenti, anche mediante forme di colloquio.

Si ipotizza l'uso di dispense formative.

Il Codice di comportamento costituisce parte integrante e sostanziale del presente Piano.

#### • Altre iniziative

Nell'ottica della prevenzione della corruzione si segnala, fra le altre iniziative, l'adozione di misure per la tutela dei *whistleblower* (informatori), l'individuazione dei referenti settoriali per l'anticorruzione e la trasparenza. In particolare, nei paragrafi successivi, viene presa in esame la disciplina dei *criteri di rotazione* e le misure per la tutela degli informatori.

Il responsabile della prevenzione della corruzione, entro il 15 dicembre di ogni anno, redige una relazione annuale sull'efficacia delle misure di prevenzione definite nel Piano e sulle eventuali sanzioni applicate. La relazione deve essere pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente e trasmessa al Dipartimento della Funzione pubblica.

- **Riferimento alla disciplina di cui al D. Lgs. n. 231/2001 per le società partecipate** – Le società partecipate possono adottare modelli di organizzazione e gestione del rischio in applicazione del D. Lgs. n. 231/2001, recante la *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*. La società partecipata, tuttavia, deve estenderne l'applicazione non solo ai reati contro la pubblica amministrazione di cui alla richiamata legge, ma anche ai reati contemplati dalla legge anticorruzione n. 190/2012. **Si richiama quanto previsto dall'ANAC nel corso del 2015, in ordine agli obblighi inerenti gli enti partecipati e controllati.**

#### Rotazione del personale

Considerata la struttura dell'ente (due dipendenti amministrativi di ruolo, una figura a tempo determinato per alcune ore alla settimana per l'istruttoria attività tecnica), non risulta possibile disporre la rotazione delle figure apicali massime.

#### Conflitto d'interesse e obbligo di astensione

Qualora venga in rilievo un'ipotesi di conflitto d'interesse, scattano gli obblighi di astensione disciplinati dal Codice di comportamento generale introdotto con D.P.R. n. 62/2013 e dal Codice di comportamento particolare a livello di Ente.

#### Rapporto tra incarichi d'ufficio ed extra-istituzionali

Al momento non sono autorizzati incarichi extra istituzionali. Ciò peraltro è possibile in coerenza alla normativa interna.

## **Incarichi dirigenziali e cause ostative per ragioni di inconferibilità e incompatibilità**

Il Comune vigila in ordine alla sussistenza di eventuali cause di inconferibilità e incompatibilità di cui al Capo III (*inconferibilità di incarichi a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni*) e al Capo IV (*Inconferibilità di incarichi a componenti di organi di indirizzo politico*) del D. Lgs. n. 39/2013, per ciò che concerne il conferimento di incarichi di responsabile.

A tal fine, il destinatario dell'incarico, produce dichiarazione sostitutiva di certificazione ai sensi di legge, valida fino a nuova dichiarazione.

Le violazioni in tema di inconferibilità determinano la nullità dell'incarico (cfr. art. 17 del D. Lgs. n. 39/2013) e l'applicazione delle connesse sanzioni (cfr. art. 18 del D. Lgs. n. 39/2013).

Il Responsabile dell'Anticorruzione, se reputato necessario, impartisce specifiche direttive in materia.

## **Incompatibilità per le posizioni dirigenziali**

Il Comune vigila in ordine alla sussistenza di eventuali cause di incompatibilità di cui ai Capi V (*Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dalle pubbliche amministrazioni nonché lo svolgimento di attività professionale*) e VI (*Incompatibilità tra incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati in controllo pubblico e cariche di componenti di organi di indirizzo politico*) del D. Lgs. n. 39/2013, per ciò che concerne il conferimento di incarichi di responsabile di servizio (non esistono posizioni dirigenziali).

Il controllo in parola deve essere effettuato: all'atto del conferimento dell'incarico.

La sussistenza di eventuali cause di incompatibilità è contestata dal Responsabile dell'Anticorruzione, in applicazione degli artt. 15 e 19 del D. Lgs. n. 39/2013.

Il Responsabile dell'Anticorruzione, se reputato necessario, impartisce specifiche direttive in materia.

## **Attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro**

In esecuzione di quanto previsto dall'art. 53, comma 16 *ter* del D. Lgs. n. 165/2001, dovrà darsi attuazione alla necessità di inserire la clausola nei contratti di assunzione del personale, in base alla quale è posto il divieto di prestare attività lavorativa subordinata o autonoma per i tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, nei confronti dei destinatari di provvedimenti adottati o di contratti conclusi con l'apporto decisionale del dipendente cessato, ovvero di formalizzare tale obbligo all'atto o successivamente alla cessazione del rapporto.

Analogicamente, nei bandi di gara o negli atti propedeutici agli affidamenti, anche attraverso procedura negoziata, dovrà darsi attuazione alla clausola condizionale soggettiva in base alla quale non devono essere stati conclusi contratti di lavoro subordinato o autonomo e, comunque, non devono essere stati attribuiti incarichi a dipendenti cessati che abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto del Comune, nei confronti dei soggetti aggiudicatari, per il triennio successivo alla cessazione del rapporto.

Qualora il dipendente cessato contravvenga al divieto di cui all'art. 53, comma 16 *ter* del D. Lgs. n. 165/2001, il Comune promuove azione in giudizio in suo danno.

## Misure specifiche in materia di formazione di commissioni, assegnazione ad uffici, gestione dei casi di condanna penale per delitti contro la P.A.

Al fine delle verifiche dell'assenza delle cause ostative di cui all'art. 35 bis del D. Lgs. n. 165/2001 (*Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici*) e dell'art. 3 del D. Lgs. n. 39/2013 (*Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione*) il Comune può eseguire verifiche in ordine alla sussistenza di eventuali precedenti penali a carico dei dipendenti e dei soggetti cui intendono conferire incarichi nei seguenti casi: formazione delle commissioni di concorso e delle commissioni per l'affidamento di lavori, servizi e forniture; conferimento di incarichi dirigenziali e degli altri incarichi di cui all'art. 3 del richiamato D. Lgs. n. 39/2013; assegnazione dei dipendenti dell'area direttiva agli uffici indicati dall'art. 35 bis del D. Lgs. n. 165/2001 (*Prevenzione del fenomeno della corruzione nella formazione di commissioni e nelle assegnazioni agli uffici*).

L'accertamento sui precedenti penali avviene d'ufficio, ovvero mediante dichiarazione sostitutiva di certificazione resa dall'interessato ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 ovvero a vista.

Le violazioni in materia di inconferibilità determinano la nullità dell'incarico e l'applicazione delle sanzioni previste, in applicazione degli artt. 17 e 18 del D. Lgs. n. 39/2013.

Il Responsabile dell'Anticorruzione, se reputato necessario, impartisce specifiche direttive in materia.

## La tutela del dipendente che segnala illeciti

In esecuzione dell'art. 54 bis del D. Lgs. n. 165/2001, il Comune adotta i seguenti accorgimenti destinati a dare attuazione alla tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illecito, **tenuto conto della determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 dell'ANAC.**

**Si dispone pertanto che VENGA UTILIZZATO il modulo allegato alla predetta determinazione (disponibile sul sito web dell'Anac, raggiungibile con i comuni motori di ricerca, digitando "ANAC determinazione 6 2015), e che esso venga inviato alla mail del responsabile anticorruzione presso il comune capoconvenzione ovvero mail dedicata, visionabile esclusivamente dal responsabile anticorruzione ovvero dai suoi referenti. L'identità del segnalante sarà tutelata inserendo gli atti in fascicolo riservato custodito in busta chiusa, accessibile al solo responsabile anticorruzione ovvero al Sindaco dell'ente ovvero ai referenti. Nella gestione di procedure che comporti diffusione di corrispondenza o dati ad altro personale, si utilizzerà un codice identificativo stabilito dal responsabile anticorruzione. Data la esiguità strutturale dell'ente non è peraltro possibile garantire l'anonimato del soggetto, dal momento che in base a comuni interrelazioni logiche in enti di ridotte dimensioni è agevole risalire alla presunta identità del segnalante.**

**Su tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di segnalazione dell'illecito e di gestione della successiva istruttoria, grava l'obbligo di riservatezza, sanzionabile sul piano della responsabilità disciplinare, civile e penale.**

## Formazione in materia di anticorruzione

La formazione in materia di anticorruzione deve, compatibilmente con le risorse disponibili, svilupparsi su due livelli: un *livello generale*, rivolto a tutti i dipendenti; un *livello particolare*, rivolto al responsabile anticorruzione, ai referenti dell'anticorruzione, ai responsabili di posizione organizzativa, in relazione agli specifici ambiti tematici, ai responsabili di servizio componenti dell'organo esecutivo. Lo sviluppo può avvenire su più anni.

La proposta formativa viene elaborata dal responsabile della prevenzione.

In tema di formazione, così come previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione, <<per l'avvio al lavoro e in occasione dell'inserimento dei dipendenti in nuovi settori lavorativi debbono essere programmate ed attuate forme di affiancamento.

### **Affidamenti e patti di integrità**

Il Comune si riserva la facoltà di predisporre ed utilizzare *patti di integrità* per l'affidamento di lavori, servizi e forniture. In caso di violazione del *patto di integrità*, si dà luogo all'esclusione dalla gara e alla risoluzione del contratto.

### **Sensibilizzazione della società civile**

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione deve essere adeguatamente comunicato e diffuso a beneficio della società civile.

Il responsabile della prevenzione prende in considerazione le segnalazioni dall'esterno per ciò che concerne gli episodi di cattiva amministrazione, conflitto d'interessi, corruzione, valendosi, a tal fine, dell'attività di raccordo svolta dall'ufficio per le relazioni con il pubblico.

### **L'elaborazione dei dati sull'attività di prevenzione della corruzione**

#### ***Trasmissione dei dati al Dipartimento della Funzione Pubblica***

E' prevista la trasmissione delle seguenti informazioni al Dipartimento della Funzione Pubblica, esclusivamente per via telematica e secondo modalità predefinite dal Dipartimento medesimo: trasmissione del P.T.P.C. (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione); relazione del responsabile della prevenzione; misure di consultazione realizzate; indicazione delle aree di rischio a livello di Ente; misure di tutela del *whistleblower* (informatore); indicazione dei casi per i quali è inibita la possibilità di rotazione del personale; adozione del Codice di comportamento a livello di Ente; indicazione del numero delle sentenze di condanne penali e contabili a carico dei dipendenti dell'Ente; risultati dei questionari in materia di percezione della corruzione e valore dell'*integrità*.

#### ***L'uso dei dati per le politiche di prevenzione della corruzione***

Sia il Dipartimento della Funzione Pubblica che l'A.N.AC. (Autorità Nazionale Anticorruzione) utilizzano i dati pervenuti per lo svolgimento delle rispettive attività istituzionali di reportistica e monitoraggio.

## SEZIONE PER LA TRASPARENZA E L'INTEGRITA' 2017 – 2019

### PREMESSA

La *trasparenza* si integra perfettamente con la *prevenzione della corruzione*, poiché essa consente ai cittadini di esercitare un controllo sociale diffuso sull'attività amministrativa. La sezione del piano anticorruzione *per la trasparenza e l'integrità* è strutturata sulla base dei seguenti riferimenti normativi:

- Legge 6 novembre 2012, n. 190, avente ad oggetto "*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione*";
- Decreto legislativo 13 marzo 2013, recante il "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*", come modificato dal d. lgs. 97/2016;
- Deliberazione CIVIT n. 105/2010 avente ad oggetto "*Linee guida per la predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*";
- Deliberazione CIVIT n. 2/2012 avente ad oggetto "*Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell'aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l'integrità*";
- Decreto legislativo 8 marzo 2005, n. 82, avente ad oggetto "*Codice dell'amministrazione digitale*";
- Legge 9 gennaio 2004, n. 4, avente ad oggetto "*Disposizioni per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*";
- Linee Guida per i siti web della PA del 26 luglio 2010, con aggiornamento del 29 luglio 2011;
- Deliberazione del Garante per la protezione dei dati personali 2 marzo 2011 avente ad oggetto le "*Linee Guida in materia di trattamento dei dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web*";
- Linee guida emanande dall'ANAC

### PARTE I – Introduzione

#### 1.1 – Organizzazione e funzioni dell'amministrazione

**Funzioni del Comune:** in base alle previsioni di cui all'art. 13 del D. Lgs. n. 267/2000, il Comune esercita tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

**Struttura organizzativa di massima:** la struttura organizzativa del Comune si articola in servizi; peraltro l'entità organizzativa è minimale, come sopra indicato.

**Funzioni di carattere politico:** le funzioni di carattere politico vengono assicurate dal Sindaco, dalla giunta comunale e dal consiglio comunale, secondo le previsioni di cui, rispettivamente, agli



artt. 50, 42, 48 del D. Lgs. n. 267/2000.

**Strumenti di programmazione e di valutazione dei risultati:** DUP (documento unico di programmazione), bilancio, PEG (costituente ora sintesi del piano performance/piano dettagliato obiettivi).

**Organismo di valutazione:** è il nucleo di valutazione.

## PARTE II – Procedimento di elaborazione e adozione della sezione

### 2.1- Obiettivi strategici in materia di trasparenza e integrità

Viene curato il monitoraggio della sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale del Comune. Tutto il personale dipendente e, in particolare, i responsabili di posizione organizzativa, è coinvolto nel raggiungimento degli obiettivi di trasparenza e integrità di cui al presente programma. In occasione dei Consigli comunali, nelle “comunicazioni del Sindaco” o comunque a margine della seduta, gli Amministratori illustrano iniziative, attività, programmazioni, a scopo di trasparenza e condivisione preventiva, quali momenti di “giornata di trasparenza”.

Obiettivi strategici per il triennio sono i seguenti:

- Verifica stato pubblicazione dati e adeguamento sezioni e sottosezioni;
- Iniziative illustrate in occasione dei Consigli comunali, come sopra indicato.

Tali obiettivi sono da considerarsi strategici alla luce delle gravi criticità in materia di dotazione di personale come a parte specificato.

### 2.2- Il collegamento con il Piano della performance e il Piano anticorruzione

La *trasparenza* costituisce fattore decisivo collegato alla *performance* degli uffici e dei servizi, in quanto funge da *leva* per il miglioramento continuo dei servizi pubblici, e dell’attività amministrativa nella sua globalità.

#### – L’elaborazione e l’approvazione da parte della Giunta comunale

Il Responsabile della trasparenza elabora la sezione per la trasparenza e l’integrità dopo aver attivato specifici momenti di confronto con gli uffici e gli amministratori; inoltre, si è provveduto come già sopra indicato, all’emanazione di apposito avviso per favorire un iter partecipativo esterno. Successivamente, la Giunta comunale approva il programma.

Si ritiene di sperimentare la proposta di condivisione anche da parte del Consiglio comunale, in termini da organizzare tenuto conto delle tempistiche e delle possibilità.

#### – Le azioni di promozione della partecipazione dei soggetti interessati

Il *Responsabile della trasparenza* promuove specifiche azioni formative a beneficio dei dirigenti, dei responsabili di posizione organizzativa, dei responsabili di alta professionalità, e dei responsabili di procedimento, in materia di trasparenza. La proposta formativa è formulata dal *Responsabile della trasparenza* che demanda la concreta realizzazione esecutiva della proposta stessa all’ufficio personale. La trasparenza diviene elemento di qualità dell’attività amministrativa e delle

prestazioni di lavoro dei dipendenti.

### **PARTE III – Iniziative di comunicazione della trasparenza**

#### **3.1– Iniziative e strumenti di comunicazione per la diffusione dei contenuti della sezione e dei dati**

Sulla base dell'indirizzo politico-amministrativo e delle direttive del Responsabile della trasparenza, l'Amministrazione cura le seguenti attività:

- Forme di comunicazione diretta ai cittadini.
- Comunicazioni o incontri con le associazioni del territorio

### **PARTE IV – Processo di attuazione**

#### **4.1 – I soggetti responsabili della pubblicazione dei dati**

I responsabili, ad ogni effetto, della pubblicazione e della qualità dei dati sono i dipendenti dell'ente, ciascuno per le materie e ambiti gestionali-operativi di competenza della propria attività lavorativa.

Essi sono: Bastonero Nadia, Fino Renata, Moi Giuseppe, ciascuno per gli ambiti di propria competenza come risultanti dagli atti.

I responsabili dei servizi verificano, per quanto di competenza, l'esattezza, la completezza e l'aggiornamento dei dati pubblicati, attivandosi per sanare eventuali errori, e avendo cura di assecondare le misure previste dal Garante per la protezione dei dati personali.

#### **4.2 – Flussi informativi**

I dati e i documenti oggetto di pubblicazione debbono rispondere ai criteri di qualità previsti dagli artt. 4 e 6 del D. Lgs. n. 33/2013.

#### **4.3 – La struttura dei dati e i formati**

I dipendenti acquisiscono le cognizioni in ordine ai requisiti di *accessibilità, usabilità, integrità e open source* che debbono possedere gli atti e i documenti oggetto di pubblicazione.

Previa verifica di sostenibilità finanziaria, il fornitore informatico pone in essere le azioni necessarie per adeguare il sito istituzionale agli standard previsti nelle *linee guida* per i siti web della P.A.

L'ufficio che detiene l'informazione oggetto di pubblicazione deve predisporre documenti nativi digitali in formato PDF.

#### **4.4 – Il trattamento dei dati personali**

E' necessario bilanciare l'interesse pubblico alla conoscibilità dei dati e dei documenti dell'amministrazione e quello privato del rispetto dei dati personali, sensibili, giudiziari e, comunque, eccedenti lo scopo della pubblicazione, così come previsto dagli artt. 4, 26 e 27 del D.

Lgs. n. 33/2013, dal D. Lgs. n. 196/2003, dalle Linee Guida del Garante sulla Privacy del 2 marzo 2011.

#### **4.5– Tempi di pubblicazione e archiviazione dei dati**

Una volta decorso il termine per la pubblicazione obbligatoria di cui all'art. 8 del D. Lgs. n. 33/2013, i dati debbono essere eliminati ed inseriti in apposite cartelle di archivio della medesima tabella <<Amministrazione Trasparente>> ovvero rimanere in pubblicazione, ma nel rispetto delle normative sulla privacy.

#### **4.6– Sistema di monitoraggio degli adempimenti**

Il monitoraggio degli adempimenti è realizzato dal segretario, o posizioni organizzative per il proprio ambito di competenza (materie della propria attività lavorativa).

#### **4.7– Controlli, responsabilità e sanzioni**

Il Responsabile della trasparenza vigila sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione e, se accerta violazioni, le contesta al dirigente/responsabile di servizio inadempiente. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione integra gli estremi della responsabilità dirigenziale per danno all'immagine. L'inadempimento è valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio connesso alla performance individuale dei dirigenti/responsabili di servizio, dei rispettivi settori di riferimento e dei singoli dipendenti.

Il responsabile non risponde dell'inadempimento se prova, per iscritto, al Responsabile della trasparenza, che l'inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Le sanzioni sono quelle previste dal D. Lgs. n. 33/2013, fatta salva l'applicazione di sanzioni diverse per le violazioni in materia di trattamento dei dati personali e di qualità dei dati pubblicati.

Si può ribadire, come già indicato in altre parti del presente piano, che le incombenze che fanno carico al personale sono tali e tante, e il personale così esiguo, che non risulta operativamente possibile assolvere a tutti gli adempimenti di pubblicazione. Si consideri tra l'altro che le impiegate del Comune di Melle stanno gestendo, dal novembre 2014, anche il Comune di Valmala, nell'ambito di "ufficio unico a fini amministrativi", in staff con la collega di tale Ente (che a sua volta collabora con Melle), e che il segretario è presente solo per alcune ore a settimana.

**Richiamato dal P.T.P.C.: Codice di Comportamento approvato con deliberazione di Giunta comunale.**

**IL RESPONSABILE DELL'ANTICORRUZIONE e DELLA TRASPARENZA**

**Paolo Flesia Caporgno**

**ALLEGATO: misure relative al “governo del territorio” (PNA 2016).**

## GOVERNO DEL TERRITORIO: PNA 2016

### Processi di pianificazione comunale generale

Il panorama attuale dei piani comunali generali si presenta molto variegato e complesso. Pertanto, anche la mappatura dei processi di pianificazione generale e l'individuazione dei rischi corruttivi che ne derivano dovranno essere dimensionate e calibrate da ogni amministrazione interessata in rapporto a tale complessità e varietà. Di seguito si indicano alcuni eventi rischiosi, aggregati per fasi del processo, che possono considerarsi comuni ai vari modelli adottati dalle regioni ed alcune misure per prevenirli, con adattamento per questo ente.

### Varianti specifiche - possibili eventi rischiosi

Anche le varianti specifiche allo strumento urbanistico generale, siano esse approvate con iter ordinario, ovvero attraverso i numerosi procedimenti che consentono l'approvazione di progetti con l'effetto di variante agli strumenti urbanistici, sono esposte a rischio e necessitano di misure preventive integrative, laddove dalle modifiche derivi per i privati interessati un significativo aumento delle potestà edificatorie o del valore d'uso degli immobili interessati. I rischi connessi a tali varianti risultano relativi, in particolare: alla scelta o al maggior consumo del suolo finalizzati a procurare un indebito vantaggio ai destinatari del provvedimento; alla possibile disparità di trattamento tra diversi operatori; alla sottostima del maggior valore generato dalla variante.

### Possibili misure

Anche i processi relativi a queste varianti è necessario siano mappati in relazione ai contenuti della variante e all'impatto che gli stessi possono generare, per valutare il livello di rischio che comportano e stabilire, di conseguenza, le misure di prevenzione da assumere, secondo quanto evidenziato nel presente approfondimento per le diverse tipologie di strumenti urbanistici e le relative fasi.

Si prevedono misure che comportino una condivisione del procedimento di variante tra più soggetti tecnici, il confronto con l'organo politico, il coinvolgimento anche del segretario nell'iter procedimentale; inoltre occorre una previa chiarezza delle indicazioni e un costante richiamo agli interessi pubblici sottesi. Con il coinvolgimento di tecnici esterni, occorre una supervisione particolare da parte dei tecnici interni. D'obbligo la verifica preventiva delle condizioni di incompatibilità e inconfiribilità dell'incarico ai tecnici esterni, con particolare riferimento a situazioni “di fatto”.

Nella fase di approvazione del piano, il principale rischio è che il piano adottato sia modificato con l'accoglimento di osservazioni che risultino in contrasto con gli interessi generali di tutela e razionale assetto del territorio cui è informato il piano stesso.

### Possibili misure

Predeterminazione e pubblicizzazione dei criteri generali che saranno utilizzati in fase istruttoria per la valutazione delle osservazioni;  
motivazione puntuale delle decisioni di accoglimento delle osservazioni che modificano il piano adottato, con particolare riferimento agli impatti sul contesto ambientale, paesaggistico e culturale;  
monitoraggio sugli esiti dell'attività istruttoria delle osservazioni, al fine di verificare quali e quante proposte presentate dai privati siano state accolte e con quali motivazioni.

Processi di pianificazione attuativa.

La locuzione "piani attuativi" non indica una tipologia omogenea di strumenti pianificatori, bensì una pluralità di strumenti urbanistici di dettaglio, non ascrivibili ad uno schema unitario, configurando tipologie pianificatorie fra loro disomogenee. Inoltre, a tali strumenti esecutivi della pianificazione urbanistica comunale, si è aggiunta una ulteriore categoria dei c.d. "programmi complessi" (il prototipo dei quali è il programma integrato di intervento, introdotto dall'art. 16 della legge 17 febbraio 1992, n. 179 recante «Norme per l'edilizia residenziale pubblica») consistenti in programmi di intervento, finanziati con risorse pubbliche statali e regionali, che prevedono la realizzazione di opere di interesse pubblico e privato, per il recupero e la rigenerazione dei tessuti urbani esistenti. Tali programmi presentano il dettaglio urbanistico proprio dei piani attuativi e sono abilitati ad apportare varianti ai piani urbanistici generali.

Piani attuativi d'iniziativa privata

I piani attuativi di iniziativa privata si caratterizzano per la presenza di un promotore privato, che predispose lo strumento urbanistico di esecuzione, sottoponendolo all'approvazione comunale, e con il quale viene stipulata una convenzione per la realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e per la cessione delle aree necessarie. Tali piani sono pertanto particolarmente esposti al rischio di indebite pressioni di interessi particolaristici.

Possibili eventi rischiosi

Nella fase di adozione del piano attuativo il principale evento rischioso è quello della mancata coerenza con il piano generale (e con la legge), che si traduce in uso improprio del suolo e delle risorse naturali. Un'efficace azione di contrasto dei fenomeni corruttivi presuppone che sia valorizzata l'efficacia prescrittiva del piano comunale generale, in ordine alla puntuale definizione degli obiettivi, dei requisiti e delle prestazioni che in fase attuativa degli interventi debbano essere realizzati. La chiarezza di tali indicazioni consente, infatti, di guidare in fase attuativa la verifica da parte delle strutture comunali del rispetto degli indici e parametri edificatori e degli standard urbanistici stabiliti dal piano generale, ma anche della traduzione grafica delle scelte urbanistiche riguardanti: la viabilità interna, l'ubicazione dei fabbricati, la sistemazione delle attrezzature pubbliche, l'estensione dei lotti da edificare, ecc.

Possibili misure

incontri preliminari del responsabile del procedimento con gli uffici tecnici e i rappresentanti politici competenti, diretti a definire gli obiettivi generali in relazione alle proposte del soggetto attuatore;

costituzione di gruppi di lavoro interdisciplinare con personale dell'ente, ma appartenente a uffici diversi, i cui componenti siano chiamati a rendere una dichiarazione sull'assenza di conflitti di interesse; tale misura si rivela opportuna soprattutto per i piani di particolare incidenza urbanistica; può poi risultare opportuno acquisire alcune informazioni dirette ad accertare il livello di affidabilità dei privati promotori (quali ad esempio il certificato della Camera di commercio, i bilanci depositati, le referenze bancarie, casellario giudiziale).

### Ulteriori eventi rischiosi

Anche per i piani attuativi si pongono i rischi per le fasi di pubblicazione, decisione delle osservazioni e approvazione dei piani urbanistici generali, sottolineando anzi che nel caso dei piani esecutivi il livello di rischio deve essere considerato più elevato, a causa della più diretta vicinanza delle determinazioni di piano rispetto agli interessi economici e patrimoniali dei privati interessati.

### Piani attuativi di iniziativa pubblica

I piani attuativi di iniziativa pubblica presentano caratteristiche comuni con i piani sopradescritti, ma sono caratterizzati in genere da una minore pressione o condizionamento da parte dei privati. Tuttavia, particolare attenzione deve essere prestata ai piani in variante, qualora risultino in riduzione delle aree assoggettate a vincoli ablatori.

### Convenzione urbanistica

Fra gli atti predisposti nel corso del processo di pianificazione attuativa, lo schema di convenzione riveste un particolare rilievo, in quanto stabilisce gli impegni assunti dal privato per l'esecuzione delle opere di urbanizzazione connesse all'intervento (ed in particolare: obbligo di realizzazione di tutte le opere di urbanizzazione primaria e di una quota parte delle opere di urbanizzazione secondaria o di quelle che siano necessarie per allacciare la zona ai servizi pubblici; obbligo di cessione gratuita delle aree necessarie per le opere di urbanizzazione primaria e per le attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale; nel caso in cui l'acquisizione di tali aree non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna dal comune, corresponsione di una somma commisurata all'utilità economica conseguita per effetto della mancata cessione e comunque non inferiore al costo dell'acquisizione di altre aree; congrue garanzie finanziarie per gli obblighi derivanti al privato per effetto della stipula della convenzione). Per quanto riguarda la completezza e l'adeguatezza dei contenuti della convenzione, può essere opportuno richiedere l'utilizzo di schemi di convenzione – tipo che assicurino una completa e organica regolazione degli aspetti sopra richiamati, eventualmente modificati e integrati alla luce della particolare disciplina prevista dalla pianificazione urbanistica comunale. A titolo meramente esemplificativo, si richiama il modello elaborato dall'Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e compatibilità ambientale (ITACA) del 7 novembre 2013.

### Calcolo degli oneri

L'incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita con deliberazione del consiglio comunale. Il Testo Unico sull'edilizia dispone articolati e dettagliati criteri per il calcolo del contributo dovuto per il permesso di costruire, in modo tale che esso sia «commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione» (art. 16, co. 1, d.p.r. 380/2001). Il calcolo è effettuato in base a tabelle parametriche definite dalla regione di appartenenza, per classi di comuni in relazione a criteri omogenei.

### Possibili eventi rischiosi

Un primo, possibile, evento rischioso è connesso alla non corretta, non adeguata o non aggiornata commisurazione degli “oneri” dovuti, in difetto o in eccesso, rispetto all'intervento edilizio da realizzare, al fine di favorire eventuali soggetti interessati. Ciò può avvenire a causa di una erronea applicazione dei sistemi di calcolo, ovvero a causa di omissioni o errori nella valutazione dell'incidenza urbanistica dell'intervento e/o delle opere di urbanizzazione che lo stesso comporta.

### Possibili misure

Attestazione del responsabile dell'ufficio comunale competente, da allegare alla convenzione, dell'avvenuto aggiornamento delle tabelle parametriche degli oneri e del fatto che la determinazione degli stessi è stata attuata sulla base dei valori in vigore alla data di stipula della convenzione.

Individuazione delle opere di urbanizzazione: altrettanto rilevante è la corretta individuazione delle opere di urbanizzazione necessarie e dei relativi costi, in quanto la sottostima/sovrastima delle stesse può comportare un danno patrimoniale per l'ente, venendo a falsare i contenuti della convenzione riferiti a tali valori (scomputo degli oneri dovuti, calcolo del contributo residuo da versare, ecc.).

#### Possibili eventi rischiosi

Possibili eventi rischiosi possono essere: l'individuazione di un'opera come prioritaria, laddove essa, invece, sia a beneficio esclusivo o prevalente dell'operatore privato; l'indicazione di costi di realizzazione superiori a quelli che l'amministrazione sosterebbe con l'esecuzione diretta.

#### Possibili misure

identificazione delle opere di urbanizzazione mediante il coinvolgimento del responsabile della programmazione delle opere pubbliche, che esprime un parere, in particolare, circa l'assenza di altri interventi prioritari realizzabili a scomputo, rispetto a quelli proposti dall'operatore privato nonché sul livello qualitativo adeguato al contesto d'intervento, consentendo così una valutazione più coerente alle effettive esigenze pubbliche;

previsione di una specifica motivazione in merito alla necessità di far realizzare direttamente al privato costruttore le opere di urbanizzazione secondaria;

calcolo del valore delle opere da scomputare utilizzando i prezziari regionali o dell'ente, anche tenendo conto dei prezzi che l'amministrazione ottiene solitamente in esito a procedure di appalto per la realizzazione di opere analoghe; previsione di garanzie aventi caratteristiche analoghe a quelle richieste in caso di appalto di opere pubbliche, ferma restando la possibilità di adeguare tali garanzie, anche tenendo conto dei costi indicizzati, in relazione ai tempi di realizzazione degli interventi.

#### Cessione delle aree necessarie per opere di urbanizzazione primaria e secondaria

Anche le valutazioni compiute dall'amministrazione ai fini dell'acquisizione delle aree sono connotate da una forte discrezionalità tecnica. La cessione gratuita delle aree per standard è determinata con riferimento alle previsioni normative e al progetto urbano delineato dal piano, e deve essere coerente con le soluzioni progettuali contenute negli strumenti urbanistici esecutivi o negli interventi edilizi diretti convenzionati, mentre tempi e modalità della cessione sono stabiliti nella convenzione.

#### Possibili eventi rischiosi

I possibili eventi rischiosi consistono dunque: nell'errata determinazione della quantità di aree da cedere (inferiore a quella dovuta ai sensi della legge o degli strumenti urbanistici sovraordinati); nell'individuazione di aree da cedere di minor pregio o di poco interesse per la collettività, con sacrificio dell'interesse pubblico a disporre di aree di pregio per servizi, quali verde o parcheggi; nell'acquisizione di aree gravate da oneri di bonifica anche rilevanti.

#### Possibili misure

individuazione di un responsabile dell'acquisizione delle aree, che curi la corretta quantificazione e individuazione delle aree, contestualmente alla stipula della convenzione, e che richieda, ove ritenuto indispensabile, un piano di caratterizzazione nella previsione di specifiche garanzie in ordine a eventuali oneri di bonifica;

#### Monetizzazione delle aree a standard

In conformità alla legislazione regionale vigente, la pianificazione urbanistica può prevedere il versamento al comune di un importo alternativo alla cessione diretta delle aree, qualora l'acquisizione non risulti possibile o non sia ritenuta opportuna, in relazione alla estensione delle aree, alla loro conformazione o localizzazione, ovvero in relazione ai programmi comunali di intervento.

#### Possibili eventi rischiosi

Tale valutazione appartiene alla discrezionalità tecnica degli uffici competenti e può essere causa di eventi rischiosi, non solo comportando minori entrate per le finanze comunali, ma anche determinando una elusione dei corretti rapporti tra spazi destinati agli insediamenti residenziali o produttivi e spazi a destinazione pubblica, con sacrificio dell'interesse generale a disporre di servizi – quali aree a verde o parcheggi - in aree di pregio.

#### Possibili misure

adozione di criteri generali per la individuazione dei casi specifici in cui procedere alle monetizzazioni e per la definizione dei valori da attribuire alle aree  
previsione del pagamento delle monetizzazioni contestuale alla stipula della convenzione, al fine di evitare il mancato o ritardato introito, e, in caso di rateizzazione, richiesta in convenzione di idonee garanzie.

#### Approvazione del piano attuativo

##### Possibili eventi rischiosi

Anche nel corso del processo di approvazione del piano attuativo, sono riscontrabili gli eventi rischiosi (legati alla scarsa trasparenza e conoscibilità dei contenuti del piano, alla mancata o non adeguata valutazione delle osservazioni pervenute, dovuta a indebiti condizionamenti dei privati interessati, al non adeguato esercizio della funzione di verifica dell'ente sovraordinato) che sono stati esaminati, con riferimento al piano generale

##### Possibili misure

Anche per le possibili misure preventive si rinvia alle indicazioni fornite

#### Esecuzione delle opere di urbanizzazione e permessi di costruire convenzionati

##### Possibili eventi rischiosi

La fase dell'esecuzione da parte degli operatori privati delle opere di urbanizzazione presenta rischi analoghi a quelli previsti per l'esecuzione di lavori pubblici e alcuni rischi specifici, laddove l'amministrazione non eserciti i propri compiti di vigilanza al fine di evitare la realizzazione di opere qualitativamente di minor pregio rispetto a quanto dedotto in obbligazione. Le carenze nell'espletamento di tale importante attività comportano un danno sia per l'ente, che sarà costretto a sostenere più elevati oneri di manutenzione o per la riparazione di vizi e difetti delle opere, sia per la collettività e per gli stessi acquirenti degli immobili privati realizzati che saranno privi di servizi essenziali ai fini dell'agibilità degli stessi. Altro rischio tipico è costituito dal mancato rispetto delle norme sulla scelta del soggetto che deve realizzare le opere.

##### Possibili misure

comunicazione, a carico del soggetto attuatore, delle imprese utilizzate, anche nel caso di opere per la cui realizzazione la scelta del contraente non è vincolata da procedimenti previsti dalla legge; verifica, secondo tempi programmati, del cronoprogramma e dello stato di avanzamento dei lavori, per assicurare l'esecuzione dei lavori nei tempi e modi stabiliti nella convenzione; particolare rilievo riveste la previsione che la nomina del collaudatore sia effettuata dal comune, con oneri a carico del privato attuatore, dovendo essere assicurata la terzietà del soggetto incaricato; previsione in convenzione, in caso di ritardata o mancata esecuzione delle opere, di apposite misure sanzionatorie quali il divieto del rilascio del titolo abilitativo per le parti d'intervento non ancora attuate.

#### Il processo attinente al rilascio o al controllo dei titoli abilitativi edilizi



L'attività amministrativa attinente al rilascio o alla presentazione dei titoli abilitativi edilizi e ai relativi controlli, salvo diversa disciplina regionale, è regolata dal d.p.r. 380/2001. In particolare: - l'attività edilizia libera, la comunicazione inizio lavori (di seguito CIL) e la comunicazione inizio lavori asseverata (di seguito CILA) sono disciplinati dall'art. 6; - il permesso di costruire è disciplinato dagli artt. 10-15 e 20; - la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) dagli artt. 22-23-bis; - il contributo di costruzione dagli artt. 16-19. Il processo che presiede al rilascio dei titoli abilitativi edilizi o al controllo di quelli presentati dai privati è caratterizzato dalla elevata specializzazione delle strutture competenti e complessità della normativa da applicare. Tradizionalmente le funzioni edilizie sono svolte infatti da un ufficio speciale, oggi denominato Sportello unico per l'edilizia (SUE) - e Sportello unico per le attività produttive (SUAP) - chiamati ad applicare una disciplina che attiene non soltanto alla normativa urbanistica ed edilizia di carattere locale, ma anche alla normativa tecnica sui requisiti delle opere, ai limiti e condizioni alle trasformazioni del territorio, etc. Tali peculiarità comportano che il personale dotato di adeguate competenze si formi in un lungo periodo di tempo e l'amministrazione comunale sia portata a mantenerlo stabilmente assegnato a tali compiti. Inoltre, si evidenzia che il procedimento per il rilascio del permesso di costruire e la verifica delle istanze presentate dai privati in relazione a SCIA, CIL e CILA sono considerati espressione di attività vincolata, in quanto in presenza dei requisiti e presupposti richiesti dalla legge non sussistono margini di discrezionalità, né circa l'ammissibilità dell'intervento, né sui contenuti progettuali dello stesso. Nondimeno, l'ampiezza e la complessità della normativa da applicare è tale da indurre a considerare l'attività edilizia un'area di rischio specifico. In generale, un contributo positivo di significativa trasparenza dei processi valutativi degli interventi edilizi, e dunque di prevenzione del rischio, è offerto dalla modulistica edilizia unificata approvata in attuazione della c.d. Agenda per la semplificazione. Tale modulistica, infatti, richiedendo un'analitica disamina delle caratteristiche del progetto, delle normative tecniche e delle discipline vincolistiche da applicare, da una parte ha ridotto significativamente le incertezze normative insite nella materia; dall'altra, consente di ricostruire in modo analitico sia i contenuti delle asseverazioni del committente e del professionista abilitato, sia l'oggetto della valutazione delle strutture comunali. Ciò nonostante ogni intervento edilizio presenta elementi di specificità e peculiarità che richiedono una complessa ricostruzione della disciplina del caso concreto, con un processo decisionale che può quindi essere oggetto di condizionamenti, parziali interpretazioni e applicazioni normative. Inoltre, a differenza dei processi di pianificazione urbanistica, in questa area non sono previste adeguate forme di pubblicità del processo decisionale, bensì solo la possibilità per i soggetti interessati di prendere conoscenza dei titoli abilitativi presentati o rilasciati, a conclusione del procedimento abilitativo. Sotto il profilo della complessità e rilevanza dei processi interpretativi, non sussistono differenze significative tra i diversi tipi di titoli abilitativi edilizi: l'uno, il permesso di costruire, richiede il rilascio di un provvedimento abilitativo (susceptibile di silenzio assenso); l'altro, la SCIA presuppone comunque un obbligo generale dell'amministrazione comunale di provvedere al controllo della pratica. Ma in entrambi i casi è necessaria una attività istruttoria che porti all'accertamento della sussistenza dei requisiti e presupposti previsti dalla legge per l'intervento ipotizzato.

#### Assegnazione delle pratiche per l'istruttoria

##### Possibili eventi rischiosi

In questa fase il principale evento rischioso consiste nella assegnazione a tecnici in rapporto di contiguità con professionisti o aventi titolo al fine di orientare le decisioni edilizie. Nelle difficoltà di attuare misure di rotazione, a causa della specializzazione richiesta ai funzionari assegnati a queste funzioni, tale evento può essere prevenuto, ove possibile, con la informatizzazione delle procedure.

Misure possibili.

Si rinvia alle misure in atto. Inoltre misure preventive da porre in essere possono far leva su doveri di comportamento, introdotti nei codici di comportamento di amministrazione ma anche su percorsi di formazione professionale che approfondiscano le competenze del funzionario e rafforzino la sua capacità di autonome e specifiche valutazioni circa la disciplina da applicare nel caso concreto.

Richiesta di integrazioni documentali. Possibili eventi rischiosi

Anche la fase di richiesta di integrazioni documentali e di chiarimenti istruttori può essere l'occasione di pressioni, al fine di ottenere vantaggi indebiti. Le misure possibili attengono al controllo a campione di tali richieste, monitorando eventuali eccessive frequenze di tali comportamenti, al fine di accertare anomalie. Sia in caso di permesso di costruire (cui si applica il meccanismo del silenzio assenso) che di SCIA (per la quale è stabilito un termine perentorio per lo svolgimento dei controlli), la mancata conclusione dell'attività istruttoria entro i tempi massimi stabiliti dalla legge (e la conseguente non assunzione di provvedimenti sfavorevoli agli interessati) deve essere considerata un evento rischioso.

Possibili misure

Si rinvia alle misure in atto.

Calcolo del contributo di costruzione

Le amministrazioni devono porre attenzione al calcolo del contributo di costruzione da corrispondere, alla corretta applicazione delle modalità di rateizzazione dello stesso e all'applicazione delle eventuali sanzioni per il ritardo.

Possibili eventi rischiosi

Gli eventi rischiosi ad esso riferibili sono: l'errato calcolo del contributo, il riconoscimento di una rateizzazione al di fuori dei casi previsti dal regolamento comunale o comunque con modalità più favorevoli e la non applicazione delle sanzioni per il ritardo.

Possibili misure Anche in questo caso il primo fattore di riduzione del rischio è la chiarezza dei meccanismi di calcolo del contributo, della rateizzazione e della sanzione e l'adozione di procedure telematiche che favoriscano una gestione automatizzata del processo.

Controllo dei titoli rilasciati - Possibili eventi rischiosi

In merito al controllo dei titoli rilasciati possono configurarsi rischi di omissioni o ritardi nello svolgimento di tale attività; inoltre può risultare carente la definizione di criteri per la selezione del campione delle pratiche soggette a controllo.

Possibili misure

Una misura generale di verifica della corretta applicazione della normativa che incide sulla attività edilizia può essere costituita da controlli su tutte le pratiche che abbiano interessato un determinato ambito urbanistico di particolare rilevanza, una determinata area soggetta a vincoli, ecc., per verificare se tutti gli interventi edilizi abbiano dato applicazione alla relativa normativa in modo omogeneo. Si rinvia inoltre alle misure in atto.

Vigilanza. L'attività di vigilanza costituisce un processo complesso volto all'individuazione degli illeciti edilizi, all'esercizio del potere sanzionatorio, repressivo e ripristinatorio, ma anche alla sanatoria degli abusi attraverso il procedimento di accertamento di conformità. Quest'attività è connotata da un'ampia discrezionalità tecnica e, come tale, è suscettibile di condizionamenti e pressioni esterne, anche in relazione ai rilevanti valori patrimoniali in gioco e alla natura reale della sanzione ripristinatoria.

Possibili eventi rischiosi

Gli eventi rischiosi consistono, innanzitutto, nella omissione o nel parziale esercizio dell'attività di verifica dell'attività edilizia in corso nel territorio. Altro evento rischioso può essere individuato nell'applicazione della sanzione pecuniaria, in luogo dell'ordine di ripristino, che richiede una attività particolarmente complessa, dal punto di vista tecnico, di accertamento dell'impossibilità di procedere alla demolizione dell'intervento abusivo senza pregiudizio per le opere eseguite legittimamente in conformità al titolo edilizio.

Una particolare attenzione si deve avere per i processi di vigilanza e controllo delle attività edilizie (minori) non soggette a titolo abilitativo edilizio, bensì totalmente liberalizzate o soggette a comunicazione di inizio lavori (CIL) da parte del privato interessato o a CIL asseverata da un professionista abilitato. Tali interventi, infatti, pur essendo comunque tenuti al rispetto della disciplina che incide sull'attività edilizia, sono sottratti alle ordinarie procedure di controllo e sottoposti alla generale funzione comunale di vigilanza sull'attività edilizia, il cui esercizio e le cui modalità di svolgimento di norma non sono soggetti a criteri rigorosi e verificabili.

#### Possibili misure

Al fine di assicurare la corretta applicazione delle sanzioni pecuniarie possono essere individuate le seguenti misure specifiche:

forme collegiali per l'esercizio di attività di accertamento complesse, con il ricorso a tecnici esterni agli uffici che esercitano la vigilanza, in particolare per la valutazione della impossibilità della restituzione in pristino; al fine di prevenire i rischi di mancata ingiunzione a demolire l'opera abusiva o di omessa acquisizione gratuita al patrimonio comunale di quanto costruito, a seguito del mancato adempimento dell'ordine di demolire possono essere introdotte le seguenti misure: l'istituzione di un registro degli abusi accertati, che consenta la tracciabilità di tutte le fasi del procedimento, compreso l'eventuale processo di sanatoria; la pubblicazione sul sito del comune di tutti gli interventi oggetto di ordine di demolizione o ripristino e dello stato di attuazione degli stessi, nel rispetto della normativa sulla privacy.

## **ALLEGATO: aggiornamento primo adeguamento al d. lgs. 97/2016, sezione trasparenza**

. Nel vigente piano per la prevenzione della corruzione, viene soppressa la previsione dell'adozione e pubblicazione piano triennale per la trasparenza, essendo venuto meno l'obbligo di disporre di piano per l'integrità e trasparenza; il piano attualmente vigente conserva peraltro i suoi effetti fino alla scadenza, per quanto non incompatibile con la nuova normativa;

Il vigente piano triennale anticorruzione è integrato dal contenuto di seguito indicato:

*“Nuove norme in materia di accesso civico, trasparenza e obblighi di pubblicazione introdotte dal d.lgs. 25 maggio 2016, n.97. Indicazioni obbligatorie ai fini della trasparenza, previste dall’art. 10 del d. lgs. N. 33/2013 e prime indicazioni operative.*

*E’ stato pubblicato nella GURI n. 132 del 8 giugno 2016, il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, contenente la “Revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza, correttivo della legge 6 novembre 2012, n.190 e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33, ai sensi dell’articolo 7 della legge 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”; le disposizioni ivi contenute entrano in vigore il 23 giugno 2016, non essendo previsto –come pure richiesto dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema di decreto- un periodo transitorio, utile a consentire una adeguata formazione del personale e un adeguamento dell’organizzazione pubblica ai nuovi adempimenti. Quanto segue costituisce indicazione generale finalizzata ad inquadrare sistematicamente le principali innovazioni normative, e a individuare le prime misure organizzative per dare attuazione alle richieste di accesso civico che saranno presentate e adempiere correttamente i nuovi obblighi di pubblicazione. In particolare, fermo restando l’impianto originario del d.lgs. 33/2013 in materia di obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza ( sia pure, come vedremo, con modifiche ed integrazioni), il nuovo decreto introduce un nuovo strumento, sul modello FOIA ( Freedom of Information Act), che chiameremo “diritto di accesso universale”, complementare alla normativa sugli obblighi di pubblicazione in amministrazione trasparente, finalizzato a garantire la libertà di informazione di ciascun cittadino su tutti gli atti, i documenti e le attività delle pubbliche amministrazioni, senza che occorra la dimostrazione di un interesse attuale e concreto per richiederne la conoscibilità.*

*In pratica, nel modello introdotto dal d. lgs. 97/2016 il diritto alla conoscibilità generalizzata diviene la regola per tutti gli atti e i documenti della pubblica amministrazione, indipendentemente dal fatto che gli stessi siano oggetto di un obbligo di pubblicazione in amministrazione trasparente. La norma di riferimento è costituita dall’art. 5, comma 2 del d. lgs. 33/2013, nel testo modificato dall’art. 6 del d. lgs. 97/2016, secondo la quale “chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione ai sensi del presente decreto”. Fatti salvi i limiti normativi al nuovo accesso universale ( di cui tratteremo più avanti), è importante evidenziare che il nuovo sistema di trasparenza non è più improntato semplicemente “a favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche” attraverso l’accessibilità alle informazioni concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni, bensì anche a “tutelare i diritti dei cittadini, promuovere la partecipazione degli interessati all’attività amministrativa” rendendo accessibili tutti i dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni ( nuovo art. 1, comma 1). Il nuovo decreto, dunque, non si limita*

*ad individuare gli obblighi di trasparenza e a disciplinare le modalità per la loro realizzazione; ma (nuovo art. 2, comma 1) disciplina “la libertà di accesso di chiunque ai dati e documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni” attraverso due strumenti: l’accesso civico a dati e documenti e la pubblicazione di documenti, informazioni e dati concernenti l’organizzazione e l’attività delle pubbliche amministrazioni. L’oggetto della disciplina non è, dunque, la trasparenza, bensì la libertà di informazione attraverso l’accesso civico; la disciplina degli obblighi di pubblicazione diviene solo uno strumento che insieme all’accesso civico concorre all’attuazione della libertà di informazione.*

*Il d.lgs. n. 97/2016 introduce, in sintesi, un sistema a doppio binario: -da un lato, una serie di obblighi di pubblicazione di dati, documenti ed informazioni nella sezione amministrazione trasparente, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere al sito direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione ( art. 2, comma 2) e di richiedere i medesimi (tramite il vecchio accesso civico) nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione (art. 5, comma 1); -dall’altro, il diritto di accesso civico generalizzato a dati e documenti ulteriori a quelli oggetto di pubblicazione obbligatoria ( art. 5, comma 2 e segg.), salvi i limiti di legge. Assume, dunque, centralità il diritto di accesso, come si evince dalla nuova intitolazione del d.lgs. 33/2013 modificata dall’art. 1 del d.lgs 97/2016. Sugli obblighi di pubblicazione In via preliminare, pare opportuno sottolineare che gli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013, come modificati ed integrati dal d.lgs. 97/2016, sono aggiuntivi ed ulteriori rispetto ad altri obblighi di pubblicità previsti dalla legge. In particolare, si fa riferimento agli obblighi di pubblicazione degli atti all’albo pretorio on line, nonché agli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale delle deliberazioni, delle determinazioni e delle ordinanze per estratto come prevede l’art. 18 della l.r. 32/2008, modificata dalla l.r. 11/2015. Tutti tali obblighi restano in vigore e non sono modificati dalla normativa in commento.*

*Ciò posto, si esaminano di seguito le principali novità introdotte in materia di pubblicazione, facendo riferimento agli articoli novellati del d. lgs. 33/2013. In linea generale, si evidenzia che in base all’art. 2, comma 2 del decreto gli obblighi di pubblicazione ivi previsti vengono assolti mediante la pubblicazione dei documenti, delle informazioni e dei dati nel sito istituzionale, in conformità alle regole tecniche stabilite nell’allegato A al decreto stesso. In base all’art. 9, nella home page del sito è collocata una apposita sezione denominata “amministrazione trasparente” al cui interno sono contenuti i dati, i documenti e le informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria. I documenti, i dati e le informazioni sono pubblicati in formato di tipo aperto ai sensi dell’art. 68 del CAD, e sono riutilizzabili senza altro onere se non quello di citare la fonte e di rispettarne l’integrità ( art. 7). L’amministrazione deve assicurare la qualità dei dati pubblicati, ed in particolare l’integrità, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, ed il costante aggiornamento ( art. 6). Essi, in base all’art. 8, vanno pubblicati tempestivamente e per un periodo di 5 anni decorrente dal 1 gennaio dell’anno successivo a quello dal quale decorre l’obbligo di pubblicazione, ad eccezione di quelli relativi agli organi politici e ai dirigenti ( su cui si dirà più avanti). Una volta trascorso il periodo in questione tutti i dati, documenti ed informazioni restano accessibili ai sensi dell’art. 5. Il termine di 5 anni può essere abbreviato dall’Anac “sulla base di una valutazione del rischio corruttivo, delle esigenze di semplificazione e delle richieste di accesso”.*

*Particolare attenzione deve essere posta alla disciplina di cui all’art. 7-bis relativa al rapporto, sempre controverso, con le esigenze di riservatezza e tutela della privacy. In base al comma 1, la sussistenza di un obbligo di pubblicazione in “amministrazione trasparente” comporta la possibilità di diffusione in rete di dati personali contenuti nei documenti, nonché del loro trattamento secondo modalità che ne consentono la indicizzazione e la*

rintracciabilità secondo i motori di ricerca, purchè non si tratti di dati sensibili e di dati giudiziari. Mentre, in presenza di obblighi di pubblicazione di atti o documenti previsti da (altre) norme di legge o regolamento, l'amministrazione deve rendere non intellegibili i dati personali non pertinenti o, se sensibili o giudiziari, non indispensabili rispetto alle specifiche finalità di trasparenza della pubblicazione (comma 4); laddove, invece, l'amministrazione decide la pubblicazione di dati, documenti o informazioni non obbligatori per legge, deve provvedere alla anonimizzazione di tutti i dati personali ( comma 3). I limiti della riservatezza affievoliscono con riguardo ai dati riguardanti i titolari di cariche politiche e i dirigenti ( comma 2) e le notizie relative alle prestazioni rese e alla valutazione afferente coloro che sono addetti ad una funzione pubblica (comma 5). Particolare attenzione, dunque, deve essere prestata alle pubblicazioni all'albo on line, in quanto i dati personali possono essere diffusi solo se pertinenti e quelli sensibili e giudiziari solo se indispensabili alle finalità di trasparenza; ulteriore attenzione meritano le pubblicazioni in amministrazione trasparente autonomamente decise dall'Ente nell'ambito del PTPC come obblighi di pubblicazione ulteriori: in tal caso occorre procedere alla anonimizzazione di tutti i dati personali. Ulteriore misura di semplificazione è contenuta nell'art. 9-bis, a mente del quale l'obbligo di pubblicazione dei dati destinati a confluire in alcune banche dati ( all. B) si intende assolto mediante la comunicazione dei dati in questione all'amministrazione titolare della banca dati, e all'inserimento di un collegamento ipertestuale in amministrazione trasparente con la banca dati di riferimento. A titolo esemplificativo, gli obblighi di pubblicazione degli incarichi conferiti a soggetti esterni si intenderanno assolti con la comunicazione dei dati alla Funzione Pubblica titolare di Perla PA, e il collegamento ipertestuale inserito nell'apposita sottosezione "amministrazione trasparente" a tale banca dati: solo la mancata comunicazione dei dati prevista dalla legge ( cfr. art. 53 d. lgs. 165/2001 e s.m.i.) renderà ancora il comune obbligato ad assolvere le richieste di accesso civico relative ai dati non comunicati. A mente dell'art. 42, comma 2, del d.lgs. 97/2016 tali obblighi di pubblicazione acquisteranno efficacia decorso un anno dall'entrata in vigore del decreto. Dispone tale norma che "ai fini dell'applicazione del predetto articolo, le pubbliche amministrazioni...entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto, verificano la completezza e la correttezza dei dati già comunicati alle pubbliche amministrazioni titolari di banche dati di cui all'allegato B e, ove necessario, trasmettono alle predette amministrazioni i dati mancanti o aggiornati".

Si rappresenta, pertanto, l'esigenza che ciascun RESPONSABILE DI SERVIZIO nonché ciascun RESPONSABILE DI PROCEDIMENTO (ai fini dell'applicazione del d. lgs. N. 33/2013, si stabilisce che RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO coincide con L'ADDETTO ALL'UFFICIO, per le materie gestite), ciascuno per la propria competenza, presa cognizione delle banche dati e degli obblighi di comunicazione e pubblicazione previsti dalla legge in relazione a ciascuna di esse, procedano a verificare l'avvenuto assolvimento degli obblighi di comunicazione/pubblicazione e la completezza dei dati fin qui trasmessi, provvedendo a trasmettere/pubblicare i dati omessi e ad integrare quelli incompleti.

A tal fine, appare opportuno precisare che secondo la giurisprudenza amministrativa gli atti che alla data di entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 dispiegavano ancora i propri effettivi sono oggetto di pubblicazione obbligatoria (cfr. TAR Campania, 13.4.2016, n. 1793). Si assegnano, pertanto, 90 giorni per effettuare le verifiche de quo, anche al fine della individuazione di specifici obiettivi di performance in grado di consentire il rispetto dell'obbligo posto dall'art. 42, comma 2 del d.lgs. 97/2016, in relazione alle evidenti semplificazioni organizzative e procedurali che comporta la possibilità di far valido ricorso all'art. 9-bis del d.lgs. 33/2013 e s.m.i.

*Il d. lgs. 33/2013 individua in modo chiaro competenze e adempimenti in capo ai diversi soggetti che a vario titolo operano nella pubblica amministrazione. Il comma 3 dell'art. 43 prevede che "i dirigenti...garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge"; mentre, il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ( cfr. nuovo comma 7 dell'art. 1 della legge n. 190/2012, modificato dall'art. 41, comma 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016) ai sensi dell'art. 43, comma 1, "svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi previsti dalla normativa vigente".*

*Sul punto è bene richiamare l'attenzione sull'art. 9 del Dpr 62/2013, che contiene il nuovo Codice di comportamento, il quale dispone che "il dipendente assicura l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le disposizioni normative vigenti, prestando la massima collaborazione nell'elaborazione, reperimento e trasmissione dei dati sottoposti all'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale": è chiaro che **ciascun dipendente** è obbligato a collaborare per elaborare, dunque, i dati da pubblicare; dati che dovranno essere estratti dai provvedimenti amministrativi che vengono posti in essere nell'esercizio dell'attività amministrativa.*

*Il responsabile della prevenzione e trasparenza, invece, (al di là di altri specifici compiti), ha competenze di "stabile controllo" sugli adempimenti che la legge pone in capo all'amministrazione e che sono attribuiti alla responsabilità gestionale dei responsabili di servizio, dell'amministratore di sistema e dell'operatore del sito.*

*Per quanto riguarda l'elenco degli obblighi di pubblicazione, resta fermo al momento quanto indicato nella deliberazione CIVIT n. 50/2013 che ha analiticamente indicato le modalità concrete di pubblicazione dei vari documenti, dati e informazioni. In questa sede, rinviando ad una attenta lettura degli art. 12 e segg. del d. lgs. 33/2013 e s.m.i., si ritiene opportuno effettuare alcune precisazioni.*

*Gli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 sono finalizzati a garantire un controllo diffuso dei cittadini sull'uso delle risorse pubbliche e, soprattutto, ad assicurare la libertà di informazione del cittadino; alcuni obblighi, tuttavia, sono prescritti **a pena di inefficacia dei provvedimenti**. Si fa riferimento in particolare agli obblighi contenuti negli artt. 15, 22, 26 e 39 del d.lgs. 33/2013. In particolare: - nel caso di conferimento di incarichi di consulenza o collaborazione a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso ( es. incarichi ex art. 110 tuel, esperti del sindaco ex art. 14 l.r. 7/1992, ecc..), la pubblicazione in amministrazione trasparente degli estremi dell'atto di incarico, della ragione dello stesso, del compenso, nonché dell'avvenuta comunicazione dell'incarico alla Funzione Pubblica ex art. 53, comma 14 del d. lgs. 165/2001 e s.m.i., sono condizioni per l'acquisizione di efficacia dell'atto e per la liquidazione dei compensi ( cfr. art. 15, comma 2); tali dati vanno pubblicati entro 3 mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione dell'incarico stesso ( comma 3); la violazione di tale obbligo di pubblicazione, oltre a rendere inefficace l'incarico ed il pagamento del compenso, comporta responsabilità disciplinare ed erariale con l'irrogazione di una sanzione pari al compenso corrisposto in capo al responsabile di servizio inadempiente; - nel caso di mancata o incompleta pubblicazione dei dati afferenti agli enti pubblici istituiti, finanziati o vigilati dall'amministrazione, alle società a partecipazione anche minoritaria, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, è fatto divieto di erogare a favore di tali soggetti somme a qualsivoglia titolo, con esclusione dei pagamenti derivanti da obbligazioni contrattuali per prestazioni svolte in favore del comune ( cfr. art. 22, comma 4); i dati da pubblicare sono indicati dall'art. 22 comma 1 e consistono in un elenco per ciascuna tipologia di ente partecipato con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte, in una rappresentazione grafica che evidenzia i rapporti tra l'amministrazione e i singoli enti, nonché nei dati della ragione sociale, della misura della partecipazione, la durata*

della stessa, l'onere annuo a qualsiasi titolo gravante sul comune, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo ed il loro trattamento economico, nonché i risultati di bilancio degli ultimi 3 esercizi. Il d.lgs. 97/2016 ha, altresì, previsto la pubblicazione di tutti i provvedimenti relativi alla costituzione, acquisto di partecipazioni e/o dismissioni di partecipazioni societarie nonché degli atti di razionalizzazione delle partecipazioni detenute; - nel caso di atti aventi ad oggetto concessione di contributi, sussidi, aiuti economici sia a vantaggio di persone fisiche che giuridiche, il cui importo è superiore nell'anno a € 1.000,00, è prescritta la pubblicazione dei dati previsti dalla legge, avendo cura di tutelare la privacy dei percettori laddove i dati siano idonei a rivelare dati sensibili.

Occorre fare attenzione: in questo caso ( art. 26, comma 3) la pubblicazione dei dati di cui all'art. 27 è condizione legale di efficacia dei provvedimenti: il che vuol dire che, sebbene l'atto sia munito di tutti i pareri ( anche del visto contabile) e già pubblicato all'albo on line, fino a quando i dati in questione non sono pubblicati nell'apposita sottosezione di amministrazione trasparente l'atto non è efficace, e quindi non può essere portato esecuzione, non è possibile procedere al pagamento, ed esso non genera obbligazione in capo al comune, ma il debito sorto è tecnicamente fuori bilancio ( le Faq pubblicate sul sito di Anac chiariscono –parere CIVIT 33/2012- che la pubblicazione all'albo non sostituisce la pubblicazione nella sezione amministrazione trasparente); rientrano nel campo di applicazione degli artt. 26 e 27 del d. lgs. 33/2013 anche i provvedimenti con i quali si assegnano ai privati contributi di cui all'art. 13-bis della legge n. 120/87, trattandosi di sovvenzioni secondo la giurisprudenza che si è pronunciata in materia: essi vanno pubblicati prima del pagamento del contributo; - tutti gli atti di governo del territorio, ivi compresi piani urbanistici e loro varianti, debbono essere pubblicati a pena di inefficacia degli stessi ( art. 39, commi 1 e 3); non costituisce più obbligo la pubblicazione degli schemi di provvedimento prima dell'approvazione e delle delibere di approvazione. Resta, tuttavia, l'obbligo di istituire una apposita sezione del sito istituzionale (art. 39, comma 2), da aggiornare continuamente, ove pubblicare tutta la documentazione relativa a ciascun procedimento di presentazione ed approvazione di proposte di trasformazione urbanistica d'iniziativa privata e pubblica in variante allo strumento urbanistico. Alla luce di ciò, si raccomanda ai responsabili di servizio di individuare per ciascun provvedimento in corso di istruttoria, prima della definitiva emanazione, l'eventuale regime di pubblicazione obbligatoria di cui al d. lgs. 33/2013 e s.m.i. dandone esplicitamente conto nella parte dispositiva dell'atto. Si consiglia, per uniformità di condotta e al fine di facilitare il controllo interno sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione, di utilizzare la seguente formula: "si da atto che il presente provvedimento è soggetto all'obbligo di pubblicazione nell'apposita sotto-sezione di amministrazione trasparente ai sensi dell'art. \_\_\_\_\_ del d.lgs. 33/2013 e s.m.i.; a tal fine il responsabile della trasmissione dei dati/informazioni/documenti oggetto di pubblicazione è il dipendente .....". I provvedimenti di liquidazione di contributi e sovvenzioni, e quelli di pagamento dei compensi a collaboratori e consulenti esterni debbono recare, invece, l'attestazione di avvenuta pubblicazione dei dati obbligatoriamente previsti dalla legge; in assenza di tale attestazione, il responsabile del servizio finanziario non potrà concludere positivamente il controllo di cui all'art. 184, comma 2. del Tuel; i provvedimenti di liquidazione di somme a favore di enti e società debbono recare, invece, l'attestazione dell'avvenuta pubblicazione dei dati di cui all'art. 22, comma 1, del d. lgs. 33/2013.

Risultano rafforzati, inoltre, gli obblighi di pubblicazione afferenti l'affidamento di contratti pubblici. Si segnala che: 1) a norma dell'art. 23, comma 1, lett. b) va pubblicato semestralmente l'elenco dei provvedimenti finali di scelta del contraente ( aggiudica definitiva) relativi a lavori servizi e forniture, indicando anche la modalità di scelta del



contraente; l'abrogazione del comma 2 comporta che si tratta di un mero elenco di provvedimenti; 2) a norma dell'art. 37 vanno pubblicati sia i dati di cui all'art. 1, comma 32 della legge n. 190/2012 ( per cui resta valido il comunicato del presidente dell'ex AVCP 22.5.2013), sia anche tutti gli atti ed informazioni previsti dal nuovo codice dei contratti pubblici ( si fa rinvio in particolare all'art. 29 del nuovo codice). Si segnala, infine, che gli obblighi di pubblicazione relativi ai titolari di cariche politiche sono stati estesi anche ai titolari di incarichi dirigenziali ( art. 14, comma 1-bis) e ai titolari di posizione organizzativa, cui vengono attribuite le funzioni dirigenziali ( comma 1-quinquies). Pertanto, debbono essere pubblicati anche per il segretario comunale e per i titolari di posizione organizzativa tutti i dati previsti dall'art. 14, comma 1. Sul punto ci si riserva di fornire ulteriori indicazioni circa la pubblicazione dei dati delle posizioni organizzative. Nelle more dell'aggiornamento ulteriore del Piano triennale di prevenzione della corruzione, che deve contenere anche le misure per l'attuazione degli obiettivi strategici in materia di trasparenza deliberati dall'organo di indirizzo politico, non si può non richiamare l'attenzione sull'art. 35 del d. lgs. 33/2013 il quale prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano “ i dati relativi alle tipologie di procedimento di propria competenza”, indicando per ciascuno alcuni dati previsti dalla norma (il responsabile, i documenti da allegare, il modo di accedere alle informazioni, il termine, ecc...).

Il decreto in commento ha, altresì, modificato e reso più efficace l'apparato sanzionatorio. L'art. 45 attribuisce all'Anac un potere di ordine relativamente al corretto e tempestivo assolvimento degli obblighi di pubblicazione; ove a seguito dell'esercizio di poteri ispettivi l'Autorità riscontri la mancata pubblicazione di atti, documenti e informazioni ne ordina la relativa pubblicazione entro 30 giorni; il mancato adempimento dell'ordine dell'Anac costituisce illecito disciplinare. In particolare, l'Anac segnala il fatto all'ufficio per i procedimenti disciplinari, nonché alla Corte dei Conti ove ravvisa anche altri profili di responsabilità. In base all'art. 46 l'inadempimento agli obblighi di pubblicazione costituisce, altresì, elemento della valutazione della responsabilità dirigenziale, ed influisce sulla liquidazione del trattamento accessorio e può integrare, nei casi previsti dalla legge, fonte di responsabilità per danno d'immagine. Infine, l'art. 47 attribuisce all'Anac il potere di irrogare le sanzioni pecuniarie per la violazione degli obblighi relativi alla comunicazione e alla pubblicazione dei dati relativi ai titolari di cariche politiche e ai responsabili, nonché dei dati relativi alle partecipazioni societarie.

#### **Il diritto di accesso civico.**

Fermo restando quanto in premessa indicato, si forniscono alcune indicazioni operative per l'esame, l'istruttoria e la decisione sulle istanze di accesso civico. L'attenta lettura dell'art. 5 e 5-bis del d. lgs. 33/2013, consente di enucleare due tipologie di accesso civico: 1) quello connesso alla mancata pubblicazione di dati, atti e informazioni per cui sussiste il relativo obbligo in base al d. lgs. 33/2013 ( comma 1); 2) quello generalizzato e universale relativo a tutti gli atti e dati in possesso della pubblica amministrazione ( comma 2). In linea generale, entrambe le istanze di accesso civico possono essere formulate da chiunque e non sono soggette ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione del richiedente, né debbono essere motivate. Esse, però, debbono identificare i dati, le informazioni o i documenti richiesti; non sono, dunque, ammesse richieste di accesso civico generiche. Il rilascio dei dati o documenti sia in formato elettronico che in formato cartaceo è gratuito, salvo il rimborso del costo per la riproduzione su supporti materiali: a tal fine, si ritiene applicabile il diritto di copia vigente sugli atti cartacei. Ciò posto in linea generale, si osserva quanto segue.

Trasmissione dell'istanza: L'istanza può essere trasmessa anche per via telematica secondo le modalità previste dal CAD, oppure secondo le tradizionali modalità ( consegna al protocollo generale o trasmissione a mezzo posta o fax). Essa è presentata

*alternativamente: -all'ufficio che detiene i dati, i documenti o le informazioni; -all'ufficio relazioni con il pubblico; -ad un altro ufficio indicato dall'amministrazione nella apposita sottosezione di "amministrazione trasparente"; -al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, solo ove si tratti di accesso civico di cui al comma 1 (cioè, in relazione a dati, informazioni e documenti oggetto di pubblicazione obbligatoria).*

*L'istruttoria: nei casi di accesso civico di dati, atti e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, il responsabile della pubblicazione provvederà all'istruttoria della pratica, alla immediata trasmissione dei dati, documenti o informazioni non pubblicate all'operatore e alla trasmissione entro 30 giorni degli stessi o del link alla sottosezione di amministrazione trasparente ove sono stati pubblicati; in caso di diniego esso va comunicato entro il medesimo termine di 30 giorni. Laddove l'istante abbia indirizzato la richiesta di accesso civico in questione al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, questi provvede a trasmetterla al responsabile della pubblicazione dei dati individuato in base alla presente sezione, il quale provvederà all'istruttoria e alla conclusione nel termine di 30 giorni dall'acquisizione dell'istanza al protocollo generale del Comune, dandone comunicazione anche al responsabile della trasparenza, il quale può sempre "richiedere agli uffici informazioni sull'esito delle istanze" ( cfr. art. 5, comma 6, ult. periodo). In base al comma 10 dell'art. 5, in tali ipotesi il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza è obbligato ad effettuare la segnalazione di cui all'art. 43, comma 5 e, cioè, all'ufficio per i procedimenti disciplinari ( ogni omissione di pubblicazione obbligatoria costituisce illecito disciplinare), nonché al vertice politico ( sindaco) e al nucleo di valutazione ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità. Nei casi di accesso civico universale il responsabile dell'ufficio che detiene i dati o i documenti oggetto di accesso ( cui eventualmente l'istanza verrà trasmessa dal responsabile dell'URP cui sia stata indirizzata), provvederà ad istruirla secondo i commi 5 e 6 dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, individuando preliminarmente eventuali controinteressati, cui trasmettere copia dell'istanza di accesso civico. Il contro interessato può formulare la propria motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione, durante i quali il termine per la conclusione resta sospeso; decorso tale termine l'amministrazione provvede sull'istanza ( quindi, il termine di conclusione può allungarsi fino a 40 giorni). Laddove sia stata presentata opposizione e l'amministrazione decide di accogliere l'istanza, vi è l'onere di dare comunicazione dell'accoglimento dell'istanza al contro interessato e gli atti o dati verranno materialmente trasmessi al richiedente non prima di 15 giorni da tale ultima comunicazione; vi è, dunque, uno sdoppiamento del procedimento sull'accesso civico: da un lato, il provvedimento di accoglimento nonostante l'opposizione del contro interessato, dall'altra la materiale messa a disposizione degli atti o dati che avverrà almeno 15 giorni dopo la comunicazione al contro interessato dell'avvenuto accoglimento dell'istanza. Ciò è connesso alla circostanza che, in base al comma 9 dell'art.5, in tale ipotesi ( accoglimento nonostante l'opposizione) il controinteressato può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ( comma 7), ovvero al difensore civico ( comma 8).*

*Limiti ed esclusioni: preliminarmente si osserva, che in base al comma 6 dell'art.5 "il procedimento di accesso civico deve concludersi con provvedimento espresso e motivato"; inoltre "il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso devono essere motivati con riferimento ai casi e ai limiti stabiliti dall'art. 5-bis". Si può ragionevolmente ritenere che laddove si tratti di provvedimenti di accoglimento dell'istanza di accesso civico in assenza di soggetti controinteressati, la motivazione può essere effettuata con un mero rinvio alle norme di legge; in presenza di contro interessati, ovvero nei casi di rifiuto, differimento o limitazione occorre, invece, una articolata ed adeguata motivazione che deve fare riferimento ai casi e ai limiti dell'art. 5-bis. Nelle more delle indicazioni operative che*

*saranno adottate con linee guida dell'Anac ( comma 6), si evidenzia che il legislatore ha vincolato il nuovo accesso civico universale alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti, in coerenza con i criteri della legge delega che fa salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dalla legge ed il rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati. Il comma 1 dell'art. 5-bis individua gli interessi pubblici la cui esigenza di tutela giustifica il rifiuto dell'accesso civico; il comma 2 individua gli interessi privati la cui esigenza di tutela, minacciata da un pregiudizio concreto, giustifica il rifiuto dell'accesso civico; il comma 3 conferma l'esclusione dell'accesso civico in tutti i casi in cui sussiste il segreto di Stato o vi sono divieti di divulgazione previsti dalla legge, facendo salva la disciplina dell'art. 24, comma 1 della legge n. 241/1990.( es. procedimenti tributari, ovvero di pianificazione e programmazione, ecc...). In presenza delle indicate esigenze di tutela l'accesso può essere rifiutato, oppure differito se la protezione dell'interesse è giustificata per un determinato periodo, oppure autorizzato per una sola parte dei dati.*

*Rimedi: il comma 7 dell'art. 5 prevede che nelle ipotesi di mancata risposta entro il termine di 30 giorni ( o in quello più lungo nei casi di sospensione per la comunicazione al controinteressato), ovvero nei casi di diniego totale o parziale, il richiedente può presentare richiesta di riesame al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che decide con provvedimento motivato entro 20 giorni. In ogni caso, l'istante può proporre ricorso al TAR ex art. 116 del c.p.a. sia avverso il provvedimento dell'amministrazione che avverso la decisione sull'istanza di riesame. Il comma 8 prevede che il richiedente possa presentare ricorso anche al difensore civico, con effetto sospensivo del termine per il ricorso giurisdizionale ex art. 116 del c.p.a. Nel caso di specie, non essendo l'Ente dotato di difensore civico, il ricorso può essere proposto al difensore civico provinciale o regionale.”*